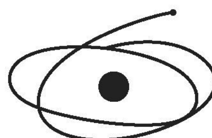
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 38 nº 2 1995



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano 38 nº 2 julho-dezembro 1995

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 38 n° 2 199



REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 38 nº 2 1995

Programa de Apoio a Publicações Científicas

MCT





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional

(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

 ISSN 0034-7329. Revista semestral. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade de seus respectivos autores.

Assinatura anual: Brasil: R$ 15; Exterior: US$ 30
Assinatura de apoio: R$ 100
Pagamentos: *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*
Conta nº 437.552-1, Banco do Brasil, Agência 3603-X

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Sede: Universidade de Brasília
Edifício Multiuso I
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4602
70919-970 Brasília DF, Brasil
Tel.: (061) 348.2754

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL
Ano 38 nº 2 1995

Sumário

Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF – Brasil

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL
Ano 38 | nº 2 | 1995

Contents

Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF – Brasil

As dimensões externas e os determinantes geopolíticos da construção européia

ALICE LANDAU *

As quatro décadas de existência da Comunidade Européia (CEE) presenciaram um recorde de sucessos remarcáveis e períodos contrastantes de hesitações, recuos e fracassos. Sua durabilidade tornou-se, porém, mais visível após a superação da Guerra Fria, a dissolução do Império Soviético e a Unificação da Alemanha. Isso não significa que essa durabilidade tenha se fundado no fato de a CEE ter se desligado do mundo político. Ela foi moldada pela vinculação de condições externas com dinâmicas políticas e econômicas dentro da Europa, sendo que nenhum desses fatores poderia, separadamente, concretizar o processo de unificação. A CEE aninhou-se no antagonismo americano-soviético que empolgou a unificação européia, cuja idéia já estava profundamente enraizada nos países ocidentais, junto a seus líderes políticos. O escalonamento da tensão e hostilidade entre as superpotências tornou-se a base para um futuro aprofundamento do processo europeu, impulsionado por condições econômicas favoráveis. Mas o que se tornou necessário para que a unificação da Europa se concretizasse foi a interconexão entre os níveis atlântico, europeu e alemão. A Alemanha era o fator-chave nos anos 1950, e continua a sê-lo, especialmente a partir de 1989, quando a questão foi reinserida na agenda européia. Contudo, todos os atores envolvidos na construção européia não compartilham necessariamente as mesmas visões sobre seus interesses.

Para os Estados Unidos era importante opor-se à ameaça soviética, ao passo que os países ocidentais, especialmente a França, sentiam que a ameaça vinha da Alemanha e que a integração havia se tornado a única estratégia capaz de atrelar a Alemanha à Europa, enquanto que a Alemanha e a Inglaterra estavam mais preocupadas com a Rússia. Apesar dessa diferença na percepção mútua dos

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (2): 5-30 [1995].

* Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de Genebra. Traduzido do original inglês por Danielly Silva Ramos.

perigos enfrentados no sistema internacional, as ligações entre os países da Europa Ocidental foram encorajadas pelos Estados Unidos. Principalmente no setor econômico, onde a CEE tornou-se uma "força civil" (Duchêne 1972), desempenhando um crescente e ativo papel na diplomacia econômica dos anos 1970 e 1980. Na área estratégica, os Estados Unidos conservaram o poder para liderar e negociar bilateralmente com a União Soviética. Os Estados da Europa Ocidental estavam conscientes do caráter do suporte norte-americano e aceitaram os constrangimentos dele decorrentes: existiam algumas áreas com as quais era muito difícil se lidar. A CEE assumiu um papel econômico predominante, mas nunca competiu em nível político-militar global.

Do lado interno, motivações e atitudes variavam de um país a outro e a acomodação entre interesses conflitantes e visões opostas não era muito fácil de se alcançar, mesmo tendo havido alguns debates periódicos sobre a natureza da Europa que os seis, e depois os doze, almejavam construir. O fim da Guerra Fria não acabou com os interesses divergentes entre os atores envolvidos na história européia, sejam eles os principais protagonistas ou potências externas. Pelo contrário, a acomodação de todos esses interesses foi crescentemente dificultada. As condições externas que criaram novos laços entre as dinâmicas internas permitiram que a integração européia prosseguisse, da mesma forma que criaram embaraços a que ela fosse levada adiante.

A conjunção de fatores internacionais e domésticos

O conceito de unificação européia foi formulado bem cedo no passado, mas isso só foi possível devido à conjunção de fatores internacionais e domésticos que levariam à evolução dirigida para a integração. Intelectuais, pensadores e políticos referiram-se à necessidade de se unificar a Europa, mas a maioria dos projetos continuaram no papel até o final da Primeira Guerra Mundial. Percebeu-se então que a reconstrução não poderia ser atingida caso fosse concebida como sendo puramente um negócio nacional. Os franceses já haviam afirmado que "algum tipo de regime seria necessário para permitir que os países discutissem problemas de interesse comum. Órgãos próprios, incluindo-se uma Conferência Européia e um Comitê Político Europeu Permanente, deveriam ser criados para que os países europeus pudessem tratar de problemas políticos e econômicos e expressar sua responsabilidade coletiva perante o perigo que ameaçava a Europa" (Galin 1947).

De fato, a idéia de unificação européia não era nova, tendo atingido o seu cume com o discurso de Winston Churchill em Zurique, em 19 de setembro de

1946, incitando o Continente a se unir, idéia que parecia ser bastante realista, dentro do contexto de crescente dissensão entre as superpotências. Ele defendeu a reconciliação entre a França e a Alemanha e previu que a Cortina de Ferro iria muito em breve dividir o Continente, gerando um vácuo de poder na Europa (Lipgens 1982: 319). O catalizador, que finalmente provocou a unificação européia, veio precisamente do meio internacional. Este seria o caso para cada passo futuro no processo de unificação europeu, de 1947 até os nossos dias.

Os ingredientes geográficos e históricos do processo de unificação europeu

Neste estádio é necessário dar ênfase aos fatores geopolíticos determinantes dos atores, os quais desempenharam papel importante no processo europeu de unificação, tendo surgido a partir de causas geográficas e históricas. Como observou Raffestin (1995: 109), existe uma correlação entre fatores geográficos e eventos históricos. Através da geografia, "nós percebemos a real proporção dos fatos e eventos em toda a cena mundial". Se dirigirmos a atenção para as condições geográficas prevalecentes desde 1945, percebemos que a Alemanha ocupou uma posição de pivô na Europa de Yalta e uma mesma posição central na segurança e questão européias. Garton Ash (1993: 14f) mostrou com precisão que a Alemanha era uma questão central justamente por encontrar-se no centro, um centro dividido de uma Europa dividida. Portanto, a União Soviética e a Europa do Leste (*Ostpolitik*) eram um assunto de atenção permanente da Alemanha, sendo que segurança era uma prioridade em sua agenda. Desde o início, o objetivo central da *Ostpolitik* alemã era de proteger as minorias alemãs [1].

Se nos voltarmos para os objetivos franceses na Europa, notaremos que estes eram, em sua maioria, determinados pelo desejo de segurança nacional contra a Alemanha e, ao mesmo tempo, pelo desejo de garantir acesso aos recursos do carvão e combustível alemães, atrelados ao trabalho de segurança (Milward 1984: 467). Ao promover o Plano Marshall e ao criar uma estrutura institucional – a Organização para a Cooperação Econômica Européia (OCEE) – os Estados Unidos forneceram à França uma arena na qual poderia discutir sobre as idéias que tinha a respeito do futuro da Alemanha, as quais, não podendo mais ser ignoradas, não teriam sido escutadas em Postdam e com as quais poderia a França construir uma coalizão com países menores, compartilhando visões semelhantes. Quando a OCEE transformou-se em instrumento inadequado para atingir esses objetivos, uma arena mais apropriada teria de ser criada.

Para os britânicos, a Alemanha não era considerada um "inimigo do presente" (Young 1984: 82). Mesmo se a França se preocupasse com os possíveis impulsos soviéticos (Hoffmann 1966: 875), a Alemanha continuava sendo para os britânicos um país a se controlar. Quando a pressão soviética tornou-se importante, a Alemanha teve de ser reestruturada e seu potencial econômico considerado na planificação da reconstrução européia. Porém, os laços com a Commonwealth e a percepção de seu papel no mundo impediram que os britânicos participassem ativamente no processo de unificação europeu.

Para a Itália, a posição geográfica passou a ocupar uma linha de frente. Uma vez exposta tanto à ameaça soviética quanto à vulnerabilidade política e econômica, a Itália torna-se um pedinte de proteção, seja ela fornecida pelos Estados Unidos ou pelas estruturas européias em construção (Romano 1993: 80).

Todos esses determinantes, resultantes dos ingredientes históricos e geográficos, combinaram-se constantemente no processo de unificação europeu e colocaram em destaque o papel das inter-relações na Europa, assim como o conjunto dos atores internacionais. Uma vez diante da subversão comunista nos Balcãs, os Estados Unidos reavaliaram sua política externa no leste do Mediterrâneo e na Europa Ocidental, expressando estas mudanças na Doutrina Truman e, três meses mais tarde, no Plano Marshall. A partir daquele momento, os Estados Unidos desempenham um papel de "federador externo", sustentando o processo de unificação europeu como sendo um elemento central da sua política de contenção. Stanley Hoffman (1966: 874) referiu-se ao papel dos Estados Unidos como sendo o "pacificador, o catalizador da Europa".

O meio internacional teve um grande impacto na construção européia; Haas referiu-se ao conceito de "ameaça externa" (real ou potencial) como sendo uma condição útil à integração regional (Ginsberg 1989: 21). O engajamento dos Estados Unidos a essa idéia foi necessário para que a unificação européia prosseguisse, fazendo com que a cooperação fosse negociada pelos próprios governos europeus ocidentais, transformando as ameaças alemã e soviética em fatores de ligação. Existia uma convergência com relação às percepções que os Estados Unidos e a França tinham sobre a ameaça alemã, e à percepção que os Estados Unidos, a França, a Alemanha e a Grã-Bretanha tinham sobre a ameaça soviética e sobre como ela deveria ser tratada.

Os Estados Unidos estavam convencidos de que a combinação da recuperação da Europa Ocidental com a Alemanha era o caminho certo para garantir sua segurança, através da contenção da União Soviética (Kennan 1947). A recuperação alemã deve ser considerada sob certas condições, uma vez que "o potencial industrial e militar da Alemanha a tornam um fator-chave no controle

de toda a Europa. Os líderes soviéticos estão da mesma forma conscientes da sua ameaça potencial" (Slany 1986: 282). A integração deveria ser a estratégia apropriada para conter a União Soviética e ao mesmo tempo reunir ou ao menos conter a força da Alemanha, situada no centro de recuperação do continente europeu, sem que esta se constituísse em uma ameaça. Isto poderia ser conseguido através do estabelecimento de um certo número de ligações estruturais e controles institucionais "que iriam diminuir o perigo do ressurgimento de nacionalismos, tentando apoderar-se de uma posição de controle entre o Leste e o Oeste" (Slany 1986; 399). Os Estados Unidos contribuíram para a mudança da natureza e do funcionamento das relações interestatais. Como escreveu Karl Deutsch (1957), "uma comunidade de segurança pluralista surgiu englobando os norte-americanos e os europeus ocidentais". Os Estados desta comunidade compartilhavam valores normativos similares, associados ao liberalismo, aos direitos humanos e canalizados pelo Plano Marshall, sendo que estes aceitaram lutar pelos seus interesses nacionais através de bases cooperativas.

Desde o início do processo existia uma ambigüidade quanto ao papel dos Estados Unidos. Assumiu-se que o poder de definir o processo de unificação europeu ficaria nas mãos dos Estados Unidos, em outras palavras, uma terceira força européia; "livre da ajuda americana, mas não de uma influência americana", mas isto não teria sido necessariamente aceito por todos. O Plano Marshall delimitou o abismo entre o caminho pelo qual os Estados Unidos imaginavam que os países europeus deveriam unificar-se e o caminho que estes últimos concebiam para eles próprios. Essa discrepância era uma fonte de clivagem entre os que iriam estabelecer alianças de interesses nacionais com os Estados Unidos (Milward 1984: 169) e aqueles que iriam preferir se comportar de forma mais livre, mais distintivamente.

Hoffmann (1966: 875) explica como a hegemonia americana poderia ser inserida, em análise final, na lógica da diversidade. Ele se refere a uma divisão básica entre os resignados, como a Itália e a Alemanha, e os resistentes, como a França, "aqueles que aceitaram a hegemonia americana como o último fato da vida européia, da mesma forma que aqueles que não puderam esconder seu desacordo na construção de uma entidade regional que poderia ser vista, pelos primeiros, como o caminho mais efetivo para continuar a receber uma proteção americana e, pelos últimos, como o caminho mais efetivo para desafiar a predominância americana".

A acomodação tornou-se possível quando o processo de unificação europeu passou a limitar-se à área de *low politics;* uma vez lidando com *high politics,* as coisas se tornaram mais difíceis: em 1953-54, com a Comunidade

Européia de Defesa, e em 1962-65 quando o desafio americano de de Gaulle tornou-se global. As relações estreitas, marcadas por uma comunidade de idéias e valores, não puderam impedir o surgimento de alguns sentimentos misturados de competição entre as duas entidades, no momento em que a construção da Europa adquiriu maior identidade, maior independência e mais força. Apesar de tudo, a percepção da ameaça soviética proporcionou um grande impulso à cooperação entre os Estados junto à comunidade transatlântica.

Do Plano Marshall ao Tratado de Roma

O processo de unificação passou por diferentes estádios ou *plateaux*, de acordo com Hill (1979: 47). Quatro estádios ocorreram entre 1947 e 1958. O primeiro começou com o Plano Marshall e a OCEE; o segundo começou em 1950, com a criação da Conferência sobre Segurança e Cooperação Européia (CSCE), o terceiro com a tentativa de criação de uma defesa comum, a Comunidade Européia de Defesa (CED), e finalmente com a EURATOM e o Tratado de Roma; cada um deles criou uma situação de "déséquilibre dynamique", (Nöel 1992: 36), o qual levou a um progresso adicional, permitindo delinearem-se progressivamente as formas políticas e econômicas do projeto de integração. Eles refletem a justaposição da *realpolitik* e do neofuncionalismo. A primeira refere-se à criação do processo de unificação europeu, detendo-se na balança de poder européia, mas refletindo ao mesmo tempo as relações de poder dominantes entre os atores, principalmente os Estados Unidos, a França, a Alemanha e a Grã-Bretanha. Estes utilizaram a unificação européia para se fortalecerem e usaram as instituições como arenas para exercer sua influência (Keohane 1993: 15). O neofuncionalismo refere-se ao processo de unificação construído através de realizações concretas, criando solidariedade (Monnet 1976: 300). Retornaremos a este ponto logo abaixo.

Ao mesmo tempo, os estádios perdem grande parte de sua força devido ao fator que condicionou o processo de unificação europeu, a saber, as clivagens internas multifacetadas: a primeira envolve o âmbito da integração que os Estados devem alcançar, a segunda concerne a percepção do papel que os Estados Unidos devem desempenhar na Europa; e a terceira refere-se ao estilo da diplomacia, condicionada esta por outros grupos de variáveis – países grandes contra países pequenos, nórdicos contra alpinos e mediterrâneos, orientação de política externa alternativa *vis-à-vis* de outros países (Pfetsch 1994: 132f).

A França não tinha política alternativa que não a unificação, visto que tal trabalho coletivo oferecia-lhe a segurança necessária contra a Alemanha. Por

outro lado, a França não pôde adaptar a percepção sobre sua posição nos sistemas europeu e internacional ao papel extremamente proeminente dos Estados Unidos. Esta atitude atingiu seu auge quando a França retirou-se da OTAN, em 1966. No caso da Alemanha, a participação no processo europeu era uma forma de recuperar sua soberania e sua credibilidade, uma vez que se misturando a uma construção coletiva poderia fechar a porta do passado. Fora isso, outros dois quadros de compromissos foram essenciais para a política externa alemã: a questão sobre a segurança no Atlântico Norte e a cooperação pan-européia (Pfetsch 1993; Morgan 1992: 106f). O compromisso com a unificação européia estava entre os interesses da Alemanha e da França (Pfetsch 1994: 133), enquanto compromissos atlânticos estavam entre os interesses da Alemanha (por razões de segurança), mas não entre os da França (por razões políticas).

Os engajamentos podem ser reavaliados segundo a configuração internacional existente. O fim do comunismo abriu para a Alemanha unificada uma esfera de influência de grande impacto sobre suas relações com a França e seus comprometimentos com a Europa. Até então, a Alemanha havia comprovado sua vontade de envolver-se com a estrutura européia (Lepgold 1990: 203), a qual proporcionava uma base sólida para aquisições de sucesso na estratégia alemã com relação à Europa Oriental.

Os Estados poderiam ter outros compromissos, em outras palavras, preocupações com a dimensão extracomunitária do Estado, por exemplo, laços coloniais ou outros comprometimentos, os quais poderiam impedir que um Estado participasse inteiramente de um trabalho coletivo. Para o Reino Unido, era difícil adequar-se à unificação européia por causa dos laços especiais com a Commonwealth e da percepção de seus interesses nacionais, incluindo o seu papel como potência mundial. A Grã-Bretanha considerava-se uma ponte entre os Estados Unidos e a Europa. Poderia ela concordar em "ser associada mas não absorvida, ligada mas não reprimida; um patrocinador mas não um membro da nova Europa", sendo um ator de liderança em outras esferas de influência (Lipgens 1982: 319). Isto conduziria a certos desentendimentos que levariam alguns anos para serem esclarecidos.

Os Estados-membros divergem largamente sobre suas preferências e comprometimentos. Mas esses não se encontram necessariamente em oposição ou diminuídos pelo trabalho coletivo. A participação nessa construção ao mesmo tempo fortalece e constrange a ação externa estatal. A CEE foi designada como sendo um "regime", editando uma série de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão a respeito de quais seriam as expectativas convergentes dos atores (Krasner 1983: 2). Atores davam primazia a um sistema

baseado em normas a incertezas sobre capacidades de poder, onde poderiam controlar o comportamento dos outros atores, tanto doméstica quanto internacionalmente (Aggarwal 1994: 44). Regimes ofereciam-lhes um senso de previsibilidade, particularmente importante no contexto da Guerra Fria e nos inter-relacionamentos europeus. Regimes fornecem um *forum* de negociação, tornando possíveis barganhas e ligações entre fatos e preferências crescentes dos Estados, ao mesmo tempo em que reduzem o custo das transações. Estados-membros negociam entre si em um esforço para realizar seus objetivos. Os interesses divergentes não têm necessariamente um efeito desintegrativo: eles ampliam o espectro dos fatos e proporcionam flexibilidade suficiente para a construção de coalizões e compromissos entre os Estados-membros.

Os benefícios são muitas vezes desigualmente distribuídos (Moravcsik 1993: 487), mas os contatos entre grupos preferenciais de Estados criam oportunidades para pagamentos laterais e compromissos como resultado (Friman 1993: 399). Escolhas coletivas refletem interesses estatais, mas esses interesses são definidos pelos membros de acordo com o trabalho coletivo. Cada país-membro assegura que os resultados aproximem-se dos seus interesses (Sandoltz 1993: 3). O trabalho coletivo seria então um instrumento conduzido pelos países-membros, objetivando a promoção de suas preferências.

O desenvolvimento favorece a política, conformando-se as visões regionalistas da França às mundiais expressas pelo Reino Unido ou Países Baixos, este é um caso em questão. Um poderia considerar que relações preferenciais com ex-colônias impedem um Estado de se comprometer totalmente no trabalho coletivo. O outro lado da mesma história deve ressaltar que Estados-membros identificam benefícios e oportunidades oferecidos pelo trabalho coletivo. A França transferiu sua política de cooperação para o desenvolvimento em nível comunitário, insistindo sobre a inclusão da Parte IV no Tratado de Roma, pois seus efeitos seriam reforçados pela ação coletiva, mantendo ao mesmo tempo a questão central de sua política africana e sua rede de acordos no campo militar, político e monetário. Em troca, essas preferências moldariam a ação coletiva. A política desenvolvimentista desempenhou um papel proeminente na multilateralização da diplomacia comunitária, seja no seu papel como potência civil (Duchêne 1972), seja no desenvolvimento da Comissão como um promotor de políticas.

Esses elementos sugerem que o conceito de "variável geométrica" é intrínseco ao processo europeu de unificação, resultando da construção de coalizões entre diferentes Estados-membros de acordo com seus propósitos. Wallace (1989: 44) refere-se a uma Comunidade de multicamadas, parecida com

os "círculos concêntricos" de Delors, possuidora de um corpo central rígido e de uma periferia externa frouxa, onde se identificam os anseios dos Seis de seguir em frente, ao invés de esperar-se pelos membros mais relutantes. Os estabelecimentos da Cooperação Política Européia e do Sistema Monetário Europeu, nos anos 1970, foram ambos baseados na variável geométrica. A variável geométrica refere-se a múltiplas linhas de clivagem, o que induz a percepções divergentes sobre a integração européia. Assim, torna-se importante detalhar as diferentes etapas da integração européia, as quais delineiam a formação das clivagens entre os países-membros, as suas acomodações através de um trabalho coletivo e explicam a sua personalidade corrente.

1947-1950: a primeira etapa do processo de unificação européia

O Plano Marshall foi predominantemente designado por objetivos políticos, embora seus mecanismos tenham sido quase que inteiramente econômicos. Paul Hoffmann, que liderou a aplicação do Plano Marshall, exigia nada menos que "uma integração da economia da Europa Ocidental" e um amplo mercado interno europeu (Abelshauser 1994: 2). Isso forneceria as bases econômicas para promover a unificação: a existência de uma rede de pagamentos e a recuperação das economias devastadas. Os países ocidentais responderam ao Plano Marshall ao urgir por um plano europeu coordenado, e rapidamente estabeleceu-se um corpo coordenado para a alocação de recursos fornecidos pelos Estados Unidos, o Comitê Europeu de Cooperação Econômica (CECE).

Mas este iria rapidamente mostrar suas deficiências políticas e econômicas e perderia forças através das divisões que surgem entre os países da Europa Ocidental sobre os procedimentos e a futura organização da Europa. Os objetivos franceses eram muito mais ambiciosos que os caminhos e meios pragmáticos e não-sujeitantes que a OCEE poderia oferecer. Esta organização, como notou Monnet (1976: 324), não poderia conduzir a nenhuma perspectiva de unificação, uma vez que não empregava delegação de poder. Ela não poderia fornecer à França nenhuma forma de alcançar seus interesses nacionais, centrados na Alemanha. O Reino Unido e os países escandinavos, tendentes a sustentar um trabalho de cooperação frouxo e um modo intergovernamental de decisão, opunham-se à criação de uma organização mais abrangente. Aparece assim uma linha de clivagem entre os países europeus relativa ao âmbito da integração, a qual prevaleceu continuamente e iria cristalizar-se posteriormente na criação da Comunidade Européia e a Associação Européia de Livre Comércio.

Há um segundo elemento econômico importante a ser mencionado, qual seja, o possível efeito de transbordamento da OCEE em uma integração européia melhor estruturada, através de taxas de câmbio. Um sistema de pagamento intra-europeu tornou-se um importante fundamento para a política americana na Europa. A França tinha uma visão semelhante e aproveitou a *ocasião da Conferência do CECE em 1947 para promover a idéia sobre a União* Alfandegária da Europa Ocidental, a ser vinculada ao acordo bilateral existente, como aquele concluído entre os países do Benelux em 1948. A Itália defendeu a idéia, mas a resposta da Grã-Bretanha a ela não se conformou (Griffiths 1991: 17). A união multilateral de pagamento promoveu a integração européia ao forçar os países-membros a dirigir sua atenção aos problemas a ela relacionados, *notadamente o comércio, uma vez que ela iria impulsioná-lo apenas se restrições* quantitativas e tarifas fossem eliminadas. Por volta de 1959, o comércio foi liberalizado e a União Européia de Pagamento, criada em 1950, foi substituída pelo Acordo Monetário Europeu.

1950: a Comunidade Européia do Carvão e do Aço

Nos anos 1950, surge o segundo momento na história da unificação européia, nascido de uma complexa e emaranhada rede de relações causais econômicas e políticas entre os principais atores. Como no Plano Marshall, as pressões do meio internacional desencadearam uma corrente de forças dinâmicas no interior dos países europeus. A lógica do conteúdo das tendências expansivas russas impuseram aos Estados Unidos, após o golpe comunista na Tchecoslováquia, em fevereiro de 1948, uma "correta e vigilante aplicação de contrapeso em pontos políticos e geográficos alternantes, correspondendo às mudanças e manobras na política soviética" (Kennan 1947: 576). Os interesses conflitantes dos Estados Unidos, solicitando o restabelecimento da economia alemã e a criação da República Federal da Alemanha (RFA), chocavam-se com os interesses nacionais franceses, mesclando-se política econômica doméstica e política externa. Um dos objetivos do Plano Monnet de modernização, elaborado em 1946, era o de desenvolver a produção nacional em setores econômicos chave, dentre os quais era o aço o material de construção básico. O fornecimento do carvão alemão, essencial para o Plano Monnet, assim como o rearmamento alemão, até o final de 1950, iriam desviar a maior parte do coque produzido no Ruhr, destinado às indústrias francesas. O problema foi posto de forma simples por André Philip, sobre "quem deverá ser o primeiro a desenvolver sua indústria de aço? Alemanha ou França? O criminoso ou a vítima?" (Philip 1948).

Fora isso, a conjunção de fatores econômicos forneceria as bases para uma futura integração. Por volta de 1950, a produção de aço na Alemanha Ocidental ultrapassou a da França e também a da maioria dos países europeus (Griffiths; Barbezat 1992: 87-88). A produção francesa de aço caiu em 1950, levantando a questão sobre o Plano de Modernização neste setor chave. De 1948 a 1950, a produção de aço dobrou e, em 1949, o aço alemão supriu os mercados europeus (Abelshauser 1994: 6). Nesta situação, o Plano Schuman poderia ter protegido o Plano Monnet e imposto à França um passo adiante. O plano permitiu que a indústria alemã de aço crescesse substancialmente, enquanto assegurava a exportação do coque alemão à indústria francesa de aço. A pré-condição era a de que se criasse uma autoridade supranacional capaz de controlar a Alemanha.

O processo de unificação europeu resultou da justaposição dos paradigmas realista e neofuncionalista. Ele é uma resposta realista no contexto da configuração bipolar do sistema internacional (Waltz 1979: 71). Ambos os planos Monnet e Schuman, lançando o processo de unificação europeu, foram elaborados a partir de uma perspectiva neofuncionalista de integração, definida nos anos 1950, prevendo que os passos integracionistas iniciais em setores específicos da economia levariam, através da dinâmica "transbordante", a uma maior coordenação política (Haas 1964: 62). Supranacionalismo iria levar à concretização de uma integração de alta intensidade, após os primeiros passos de coordenação, cooperação, harmonização e ação nacional paralela (Taylor 1990: 13f)[2]. Esta trajetória leva às preocupações de Monnet quando se refere à *savante progressivité*, começando pelo controle sobre um recurso estratégico, naquele caso, os setores do carvão e do aço, e progressivamente para setores da economia, refletindo a natureza interligada das economias, permitindo que a soberania nacional diminuísse (Monnet 1976: 323s.). A produção do carvão e do aço foi retirada do controle nacional e transferida a uma agência funcional separada dos Estados-nações, a Autoridade Internacional do Ruhr, a qual iria colocar esta visão em andamento ao incentivar o processo de construção institucional. Essa organização era a peça central do plano e o meio de se incorporar a Alemanha.

Essa aproximação iria inevitavelmente confrontar-se com a posição intergovernamentalista da Grã-Bretanha, que rejeitava qualquer princípio supranacional a ser seguido pelos arranjos europeus, assim como todos os corpos independentes que pudessem impor decisões obrigatórias. A Grã-Bretanha discordou totalmente das visões da França sobre o futuro da organização da Europa e recusou o plano Schuman.

1950-1954: a Comunidade de Defesa Européia

A Guerra da Coréia forneceu um novo significado ao Plano Schuman. Os Estados Unidos pediram aos europeus que aceitassem a contribuição alemã nos esforços de rearmamento ocidental. O governo francês não pôde imaginar uma solução para o problema da contribuição alemã que não fosse a da criação de uma comunidade de defesa que excluísse a reconstituição do exército nacional alemão. Como observou Monnet (1976; 399f) "um rearmamento em bases nacionais daria à Alemanha toda a liberdade de agir como um balanceador entre o Leste e o Oeste. Assim, as decisões seriam tomadas em nível europeu". Os Estados Unidos só poderiam defender uma posição, a qual trabalhava a favor de um aprofundamento do processo de integração, uma vez que "nós teremos assim ultrapassado mais um estádio no caminho da organização política européia" (Slany 1986: 7). A Comunidade Européia de Defesa (CED) deveria fazer com que a Alemanha fosse incluída no complexo conjunto das instituições ocidentais militares, políticas e econômicas.

Os esforços americanos tiveram resultado nulo, posto que "a França não estava preparada para aceitar o simultâneo ressurgimento econômico e militar da República Federal". Mesmo sendo o exército europeu de concepção francesa, a França nunca aceitou completamente as suas implicações e a CED iria ser finalmente rejeitada pela Assembléia francesa. Ao contrário, a Alemanha havia concordado com essa concepção além do que havia sido esperado. Uma política de orientação integracionista e atlântica era uma condição essencial para que a Alemanha pudesse se recuperar. O grande apoio da Alemanha ao rearmamento provocou receios por parte da França. Como apontou Richard Griffiths (1994: 28) "o incentivo ao rearmamento alemão era algo como uma bênção confusa. Por um lado, isso fortaleceu os pedidos da Alemanha de readmissão como membro igualitário dentro da comunidade das nações mas, por outro lado, não era muito político para a Alemanha o fato de parecer estar apressada demais em se remilitarizar".

O episódio da CED induziu à situação de "desequilíbrio dinâmico". O princípio de supranacionalismo teve sucesso na Conferência para Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) mas fracassou na CED. Não era suficiente que as forças armadas surgissem sob instituições supranacionais comuns, o conceito sendo irreal nele mesmo, o que causou problemas para a maioria dos países ocidentais (Abelshauser 1994: 5). A questão foi colocada por Konrad Adenauer, em sua primeira visita aos Estados Unidos, quando ele disse "que um exército europeu sem uma política externa européia unificada correspondente pareceria ilógico" (Urwin 1991: 65).

A EURATOM e o Mercado Comum: passos finais

Apesar do primeiro fracasso no processo europeu de integração, uma rede de organizações já existia, através das quais os países ocidentais acostumavam-se com cooperação e interdependência; a OCEE, a CSCE e a OTAN seriam rapidamente incorporadas à União Européia Ocidental (UEO). Os resultados foram o de criar um elevado grau de interações sociais e econômicas, com uma complexa estrutura institucional. Isso não quer dizer que os países ocidentais deixaram de se engajar em políticas de poder baseadas em cálculos de *Realpolitik*. A rejeição da CED marcou a primazia da política no processo de integração europeu, não admitiu a perspectiva funcionalista, através da qual a integração setorial levaria irrefutavelmente das áreas menos destacadas a grandes setores ligados a áreas de *high politics*, próximas do centro da soberania. Os formuladores de decisões não aceitaram o pedido de integração em áreas de *high politics* (Landau 1995).

A virada em direção a uma maior integração veio, uma vez mais, do meio internacional, unindo-se a considerações domésticas econômicas e políticas. Os Estados Unidos, ao se dissociarem da Grã-Bretanha e da França durante a crise de Suez, lembraram-lhes que estas não mais possuíam um papel de Grande Potência. Além disso, poderiam eles tirar conclusões semelhantes sobre sua relativa fraqueza nas guerras coloniais, com as quais encontravam-se envolvidas. Nem a França nem a Grã-Bretanha poderiam desempenhar um papel relevante nas políticas européias, tornando-se, cada vez mais, dependentes dos Estados Unidos. Adenauer resumiu o dilema no dia em que Eden e Mollet decidiram ceder às pressões americanas: "França e Inglaterra não serão nunca potências comparáveis aos Estados Unidos e à União Soviética. A Alemanha também não. Resta-lhes apenas um caminho para desempenhar um papel decisivo no mundo: o de unir-se para construir a Europa" (Kissinger 1994: 547).

Isso deixou em aberto a questão sobre como construir a Europa. Uma opção seria a de maior integração setorial, advogada por Monnet sob a forma da comunidade de energia nuclear. A outra seria a de um mercado comum, sustentada pela Bélgica, Países Baixos e Alemanha, aberto a qualquer membro da OCEE. Ambos os enfoques culminaram em dois tratados, um estabelecendo a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a outra a Comunidade Atômica Européia (EURATOM). A CEE, ao aumentar o número de questões a se abordar entre os Estados-membros, permitiu a distribuição dos compromissos e das barganhas, as quais eram essenciais para a sua durabilidade.

A CEE serviu para cristalizar a falta de comprometimento britânico com

a integração da Europa Ocidental. A Grã-Bretanha, sustentada pelos países nórdicos, planejou uma área de livre comércio cobrindo toda a Europa Ocidental, a ser aplicada somente a produtos industrializados[3]. Desenvolvendo a maior parte de seu comércio exterior com a área esterlina, os britânicos acreditavam em uma cooperação limitada, preservando as preferências comerciais do Commonwealth. Ela tenderia a reduzir suas tarifas gradualmente e não através de uma união alfandegária (Young 1984: 118), a qual não contentaria a Commonwealth. Mas o ponto de não retorno já havia sido atingido. A Alemanha não aderiu à proposição britânica, uma vez que a CEE oferecia muito mais incentivos significativos e vantagens políticas que uma mera solução comercial, a qual iria ulteriormente afetar seus objetivos políticos (Couve de Murville 1989: 80-81).

Isso teve conseqüências no processo europeu de integração, cujo encaminhamento seria sustentado pela liderança franco-alemã, a qual poderia ser descontínua uma vez que era baseada largamente em afinidades entre os líderes, mas que nunca iria falhar, o que culminou, em 1963, no tratado de amizade e consulta entre Adenauer e de Gaulle. Tanto a Alemanha quanto a França iriam co-liderar a nova organização, apesar da posição de suporte dos americanos com relação a esta forte aliança. A Guerra da Coréia foi o estímulo necessário para que os Estados Unidos aceitassem a integração da Europa Ocidental organizada pelos europeus. O ceticismo dos Estados Unidos com relação à fraqueza e instabilidade da IV República Francesa acabou com o estabelecimento da V República e seu novo Presidente de Gaulle. Cortes tarifários adicionais no Mercado Comum forneceram as evidências sobre o sucesso da CEE, e a partir de 1961 os Estados Unidos, preocupados com a frieza da Grã-Bretanha em incentivar o processo de integração após a rejeição da CED, iriam pressionar os britânicos para que eles solicitassem a sua admissão na CEE (Serfaty 1992: 72). Após a Grã-Bretanha em 1973, a Irlanda e a Dinamarca juntaram-se à CEE. O medo de ser excluído da poderosa CEE forçou finalmente a Grã-Bretanha a candidatar-se a membro.

Havia uma outra razão para que se tornasse urgente a entrada da Grã-Bretanha na CEE. Os Estados Unidos temiam que a CEE os discriminasse. Durante a Conferência de Messina, eles fizeram vários contatos para influenciar o desenvolvimento de provisões comerciais e estavam certos de que tarifas externas e agricultura não iriam afetar adversamente os interesses de terceiros países, inclusive os dos Estados Unidos. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) deveria determinar a compatibilidade dos mercados comuns com os seus princípios fundamentais, mas poderiam concluir favoravelmente, uma vez que a CEE era um instrumento estratégico.

Os anos 1960 e 1970: a dupla trajetória da integração européia

A criação da CEE não marcou o fim do processo de integração européia e nem mesmo sinalizou a vitória de um molde europeu homogêneo. Divergências de visões existiam sobre a essência da integração e sobre quão supranacional a integração européia deveria reemergir nos anos 1970. Preferências francesas sobre procedimentos intergovernamentais prevaleceram, o que era em si mesmo paradoxal. Era como que se tentasse girar o relógio ao contrário, ao adotar-se o estilo diplomático britânico, popular nos anos 1940 e 1950, aquele de conversações freqüentes entre governos nacionais, no qual a soberania permanecia intocável (Urwin 1992: 108). Os anos 1970 e o início dos anos 1980 foram marcados por um processo de unificação europeu de dupla trajetória. Do lado interno, houve uma pausa na integração, quase um estado de paralisia, culminando com o veto francês unilateral sobre o membro britânico e o boicote francês sobre as reuniões do Conselho de Ministros. As crises diziam respeito ao escopo da integração, entre os intergovernamentalistas e os federalistas, o que resultou em um compromisso por parte de Luxemburgo em reduzir seu supranacionalismo e em uma mais ampla utilização da votação majoritária. Mas a França teve de aceitar um aumento de supranacionalismo na agricultura com a criação da Política Agrícola Comum (PAC), a qual teve repercussões sobre as relações entre os Estados Unidos e a CEE nas negociações do GATT. Do lado externo, a relativa estabilidade da Guerra Fria contribuiu, todavia, para que aumentassem as oportunidades da CEE de obter prosperidade econômica e ganhar credibilidade na cena internacional, fora das questões estratégicas e fora de algumas regiões geográficas, como o Oriente Médio.

Os Estados Unidos forneceram o impulso necessário para a criação da CEE e inovaram nas respostas para garantir segurança. Apesar de que divergências pudessem ocorrer durante a unificação européia, existia uma mútua acomodação de interesses e solidariedade para com os Estados Unidos por causa do medo soviético. Porém, durante os anos 1960 e 1970, a CEE distanciou-se dos Estados Unidos. As mudanças foram graduais e ocorreram em diversas etapas. A CEE estava caminhando em direção a uma maior autoconfiança e buscando sua identidade. Cada movimento aumentava a distância entre os Estados Unidos e a CEE. Além disso, os Estados Unidos enfrentaram muitos problemas durante o fim dos anos 1960 e o início dos anos 1970, a importante guerra no Vietnã e a perda de credibilidade na hegemonia americana. O enfraquecimento do dólar sinalizou a perda de habilidade dos Estados Unidos em sustentar os fardos militar e econômico. A retirada de de Gaulle da OTAN era mais um indicativo da decrescente viabilidade americana e da resistência francesa em aceitar a lideran-

ça americana. Durante as três últimas décadas, as relações entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental foram caracterizadas por "choros e soluços" (Hoffmann 1983: 221), centrados nas ações políticas sempre mais independentes do protetor e competidor econômico.

Durante os anos 1970, mais sinais surgiram indicando que a CEE estava ganhando uma maior identidade, transcendendo a divisão Leste-Oeste. Sob a égide do chanceler Willy Brandt, a Alemanha focalizou uma nova abordagem diplomática da *Ostpolitik*. Em 1972, um tratado de amizade foi assinado entre os dois Estados alemães, proporcionando à Alemanha do Leste a oportunidade de expandir suas relações diplomáticas com a África (Lister 1988: 194). A *Ostpolitik* teve seu cume nos anos 1980, com condições externas mais favoráveis na Polonha e na Hungria, com um empréstimo ao governo húngaro, o qual prometeu lidar com a minoria alemã, mas isse era também entendido como sendo um sinal para outros países comunistas do Leste (Garton Ash 1993: 293). Fora da cena européia, a ação diplomática da CEE era mais difícil e havia pouca coisa que a CEE pudesse fazer para influenciar nas ações americanas no Oriente Médio ou na América Latina em bases coletivas, com exceção de ações nacionais individuais.

Havia dois domínios onde a CEE, desprovida de qualquer autoridade militar, poderia ganhar um perfil econômico e internacional, uma política de cooperação para o desenvolvimento e política comercial. A primeira Convenção de Lomé, concluída em 1975, forneceu um instrumento simbólico, tornando possível a afirmação da presença européia na cena mundial. Lomé teve um perfil político baixo, sobrepondo-se ocasionalmente à estratégia socialista ou a intermitentes preocupações americanas sobre a África (Lister 1988). Isso poderia produzir um desafio parcial à ordem bipolar, mas ficou de fora da rivalidade das superpotências. O comissário Cheysson explicou que "a Comunidade é fraca, ela não possui armas, ela não tem nenhuma aeronave, ela não tem nenhum submarino, ela está completamente inapta a exercer qualquer tipo de dominação, isto é de muitas formas uma grande vantagem para lidar com o Terceiro Mundo" (Lister 1988). A Europa tinha uma estratégia, marcada por interesses nacionais e preocupações econômicas, mas esta estratégia ofereceu um terceiro caminho para os países em desenvolvimento, desejosos de evitar uma confrontação bipolar.

A Grã-Bretanha e a França puderam acomodar seus interesses à Convenção de Lomé. A cadeira britânica era negociada, garantindo a continuação do acordo sobre o açúcar para os países do Commonwealth. O advento das antigas colônias britânicas mudou a natureza do agrupamento, mas também estruturou as novas regras sobre política de ajuda ao desenvolvimento, com instrumentos

inovadores. A Convenção de Lomé não enfraqueceu as relações preferenciais francesas ou britânicas; esse era um sistema de "bilateralismo continental" (Lister 1988: 193). Porém, ela não ficou excluída da confrontação Leste-Oeste. A Convenção de Lomé refletiu o molde das alianças da Guerra Fria: nos anos 1980, a CEE tentou persuadir Angola e Moçambique a entrar na Convenção de Lomé, mas eles se recusaram a assinar a Cláusula de Berlim.

Política Comercial era também uma área aberta para a visibilidade diplomática européia. A CEE tinha uma rede ampla e piramidal de acordos com associados externos na Europa, no Oriente Médio, na África do Norte, e deparou-se, no início dos anos 1980, com um mosaico diversificado de acordos (Hine 1975: 135; Landau 1995). Um maior movimento no processo europeu de integração, no final dos anos 1980, provocou um desencadeamento de reações, colocando a divisão entre os países da Associação Européia de Livre Comércio (AELC)na agenda européia, e expandiu as fronteiras da Área Econômica Européia. Não sendo possível oferecer-se co-decisões suficientes, os países da AELC candidataram-se a membros (Landau 1994). Política comercial tornou-se uma das áreas de atividade da CEE. Pela primeira vez, em 1973, a CEE falou em uníssono nas negociações da Rodada Kennedy do GATT, a Comissão negociando em nome do Conselho com partes terceiras ou com organizações internacionais. Mas essa visibilidade econômica reteve maior consideração por parte dos atores externos, dentre eles os Estados Unidos. O apoio americano dos anos 1950, enquanto que a CEE providenciava maiores mercados para os produtos americanos, transformou-se em crescentes reclamações sobre os possíveis efeitos, sobre as exportações americanas, da elevação das Tarifas Externas Comuns e da Política Agrícola Comum (PAC). Controvérsias sobre os subsídios agrícolas, as quais eram um impulso para fricções transatlânticas, não poderiam ser resolvidas através das negociações das Rodadas Kennedy ou Tokyo. Na metade dos anos 1980, quando a Grécia, Espanha e Portugal juntaram-se à CEE, disputas agrícolas intensificaram-se, os Estados Unidos pediram compensações pelas perdas nas exportações. Três décadas seriam necessárias para solucionar-se as disputas agrícolas entre os Estados Unidos e a CEE, e sete anos de negociações na Rodada Uruguay. Mas, uma vez mais, a pressão externa forçou os Estados-membros a dar um passo adiante, e a reforma da PAC, a qual havia sido debatida durante longo tempo, iria finalmente ser concretizada.

Em direção ao fim da Guerra Fria

O processo de dissociação culminou nos anos 1980 e 1990 com o Ato Único Europeu e o Mercado Único e depois com as mudanças de 1989, as quais

afetaram profundamente as instituições da CEE, as relações com os Estados Unidos e colocou a Alemanha de volta na agenda. A questão posta pela mudança nos modos de ver dizia respeito à adequação da instituição, criada durante a Guerra Fria, para resistir à nova situação européia e à sua própria existência. A queda do muro de Berlim forçou a União Européia a contemplar o seu futuro sem o porto-seguro oferecido pelo *status quo* da Guerra Fria.

O que era novo no *momentum* dos anos 1980 era que ele refletia uma mudança de geopolítica para geoeconomia. A disposição das forças econômicas emanando do sistema internacional era significativa durante o renascimento da integração européia, nos meados dos anos 1980. As pressões que a CEE deveria enfrentar eram de natureza econômica, resultantes da acirrada competição e crescente globalização, a qual era particularmente marcante na Europa Ocidental devido à intensidade das interações e à visibilidade econômica.

Os países-membros tinham razões políticas para se moverem em direção ao processo de unificação, numa tentativa de transcender as paralisias internas da maquinaria com os Estados-membros discutindo sobre contribuição financeira, mas as questões econômicas eram relevantes. O mercado comum foi atingido pelas barreiras internas, pela rigidez do mercado de trabalho e por fragmentações de mercado. A autoconfiança em alta tecnologia era um item implícito da agenda e o objetivo do mercado interno de 1992 era o de construir uma entidade capaz de resistir aos desafios americano e japonês em alta tecnologia. Como notou Hufbauer (1992: 27f), "alta tecnologia gerou trabalho especializado e altos salários; ela está fortemente ligada à segurança nacional, à política estratégica comercial (...). A união dos desafios da alta tecnologia japonesa e firmas americanas era a força-chave atrás da aceitação política no mercado interno".

As visões no mercado interno convergiam entre a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha. A presidência francesa poderia angariar prestígio político; a Alemanha favoreceu o plano que iria beneficiar a indústria alemã; e a Grã-Bretanha só poderia concordar com um programa de desregulamentação (Hoffmann 1989: 31). Além disso, o fundo estrutural beneficiou pequenos países-membros. Do ponto de vista externo, existiam temores sobre se o mercado interno iria transformar-se em uma "fortaleza européia", cristalizando o processo de dissociação entre os Estados Unidos e a CEE.

A CEE estava movendo-se novamente, desta vez em direção a uma união econômica significativa, a uma maior movimentação em direção a uma total independência. Assim, pela primeira vez, os Estados Unidos enfrentaram um parceiro comercial com força econômica igual a sua, competindo em seu

próprio território econômico. A reação dos Estados Unidos foi a de dirigir-se para os acordos regionais com o Canadá e com o México no Acordo de Livre Comércio Norte Americano (NAFTA) e na Ásia com a APEC. Essas respostas externas, fora da cena européia, sinalizaram que a atitude dos Estados Unidos com relação à CEE havia mudado. Com o fim do conflito Leste-Oeste, no qual a CEE era um instrumento de grande utilidade, desavenças entre interesses econômicos podem intensificar-se. Como foi observado pelo International Institute for Strategic Studies, os Estados Unidos não queriam "sustentar todas as responsabilidades internacionais. Portanto, a tentação americana pode ser tanto unilateralismo quanto isolacionismo: engajamento internacional em termos americanos e em interesses americanos ou engajamento internacional algum" (IISS 1995: 3).

Do lado interno, o mercado interno de 1992 mostrou uma mudança similar de atitude, com os Estados-membros procurando obter respostas estratégicas, ditadas pelo meio internacional, mas em termos europeus. O Ato Único Europeu e o Mercado Interno ofereceram alguma validade à teoria neofuncionalista, resultando no incremento da construção institucional, com um efeito transbordante levando da liberalização do comércio à moeda européia, à coordenação monetária e de políticas fiscais. Mas o Ato Único Europeu não fez nenhuma referência à moeda européia, apesar de ser este um desenvolvimento inevitável, de acordo com Giovanni Agnelli (1989: 63), resultante da perspectiva realista que via o processo como uma barganha entre os chefes de governo nos três maiores Estados-membros da CEE e também de fatores institucionais, com a Comissão representando o papel de empreendedor de políticas, uma vez que Delors, ao alargar o ordenamento das questões, criou a possibilidade para se fazer barganhas, contrapartidas, e alianças a serem acordadas sobre questões de reforma de mercado e reforma institucional (Cameron 1992: 30).

A política externa comum não pertence à mesma lógica. O fim dos regimes comunistas atuou como um agente precipitador de mudanças (Keohane; Hoffmann 1991: 27), ao mudar a agenda para a política européia de defesa, a qual era considerada um tabu desde 1954.

O fim da Guerra Fria: velhas questões, novas respostas?

A questão que surge com o fim da Guerra Fria é novamente a acomodação da Alemanha reunificada. Após a Segunda Guerra Mundial, a unificação européia foi a resposta encontrada para controlar a Alemanha; a pergunta agora é sobre a habilidade da CEE em acomodar a nascente hegemonia alemã para que

suas aspirações sejam aceitas pelos Estados-membros, fornecendo à Alemanha, ao mesmo tempo, os benefícios suficientes para que mantenha seu comprometimento com a questão comunitária. As pressões exercidas pelo meio internacional sobre a unificação européia resultaram tanto em um processo de integração quanto em um processo de fragmentação. A CEE é uma estrutura européia, um pólo de estabilidade política e um promotor econômico e, pela virtude desses atributos, ela atrai os países da Europa Oriental. A CEE somente poderá satisfazer ao papel exigido se os Estados-membros mantiverem o mesmo compromisso com o trabalho institucional por eles estabelecido e intensificarem seus esforços de integração. Mas existe um processo de fragmentação em andamento que poderá impedir a realização desses objetivos. As divisões entre os países-membros tornam-se mais visíveis com o fim da Guerra Fria; é certo que elas não nasceram inesperadamente no estádio presente das políticas européias, mas reencarnaram velhas linhas de clivagem, justapondo-as. A questão é sobre se os Estados-membros irão continuar a defender seus objetivos nacionais dentro de um trabalho de cooperação ou fora deste trabalho.

O debate atual entre aqueles que apoiam a abertura para os países da Europa do Leste e aqueles que advogam primeiramente um fortalecimento da Comunidade, reconsidera a clivagem que opõe os Estados-membros dentro do quadro de integração. Grã-Bretanha e Alemanha defendem o alargamento para os países do leste europeu, porém por razões divergentes. A Magna Carta Européia, proposta por Margaret Thatcher em Aspen, em agosto de 1990, não pode obliterar alguns planos diluídos para a CEE, uma vez que "a Comunidade não pode fechar a porta na cara dos países que esperam por uma adesão. Tal comunidade será cimentada, juntamente a um mercado único, por valores compartilhados e por relações políticas singulares entre os Estados-membros. Porém, não será possível conduzir esta Comunidade sob bases centralizadas" (Hurd 1992: 194). Junto à visão intergovernamentalista, Thatcher afirmava que os países da Europa do Leste "não se desfizeram de um comando central e controle dentro de seus próprios países somente para que pudessem aderir à Comunidade Européia" (Goerge 1992; 59).

A Alemanha previu uma "desestatização da Europa, a qual desvaneceu-se em algum lugar do Leste" (Buzan; Kelstrup; Lemaître; Tromer; Waever 1990: 151). O interesse ativo da Alemanha com relação ao leste, um dos eixos centrais da política externa alemã, não colocou em questão seu comprometimento com a Comunidade. Mas o reconhecimento dos Estados Bálticos, da Croácia e da Eslovênia, do seu papel proeminente na Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), mostra que a capacidade de a Alemanha exercer influência em uma Europa ampliada, em uma Pan-Europa, não compete com

sua capacidade de influenciar os Estados Unidos, mas revela uma escolha deliberada (Morgan 1992: 113-114). A Alemanha não questionou seu comprometimento com a Aliança Atlântica nem a postura dos Estados Unidos com relação ao Oriente Médio, ao Extremo Oriente e à América Latina, posturas que não tiveram como resultado a prioridade da Alemanha nos negócios pan-europeus, necessitando-se coordenação e comprometimento com e por parte dos Estados Unidos.

O comprometimento da Alemanha com a Europa do Leste fez reemergir os temores de que a Alemanha pudesse ser colocada à deriva da Europa Ocidental e que os objetivos alemães desembocassem em uma zona de livre comércio, na qual a França seria economicamente marginalizada. Portanto, o único caminho para contrabalançar as tentações hegemônicas alemãs era o de apoiar os Estados Unidos, reforçando seus instrumentos políticos e defensivos para controlar a Alemanha, de acordo com a visão supranacional da Comunidade. A Europa do Leste inclui-se no projeto europeu francês não como parte da Comunidade Européia, mas como uma missão que leve a isso. Ela daria à CEE um novo objetivo. A Europa e a França liderariam a *Ostpolitik* da CEE" (Buzan et al. 1990: 151).

Conclusão

O otimismo que acompanhou o fim da Guerra Fria desapareceu e colocou novas questões que a Comunidade não teve como responder. O centro da questão é sobre se o trabalho coletivo, cimentado por valores compartilhados pela Guerra Fria, pode resistir a uma crescente fragmentação. Qual foi o fator determinante mais importante na construção européia: a ameaça externa, o papel agregador dos Estados Unidos? Ou foi o fato de haver, de qualquer forma, uma tendência levando à unificação, a qual existiu independentemente das pressões externas?

De acordo com alguns observadores, o futuro da Europa parece com o passado. O mais pessimista, John Mearsheimer, (1991: 5) postula que o fim da Guerra Fria é capaz de levar a uma maior instabilidade internacional. A bipolaridade desaparecerá com a passagem da Guerra Fria e a multipolaridade emergirá na nova ordem internacional. A União Soviética declinará de seu *status* de superpotência mas continuará sendo uma importante força européia, junto com Alemanha, França, Grã-Bretanha. Na ausência do pacificador americano e de algum governo central, a Europa retornará às alianças instáveis, uma vez que as relações internacionais entram em um mundo multipolar de coalizões

cambiantes, forçando os adversários a uma freqüente reaprendizagem sobre como seus oponentes definem seus interesses. Existirão consideráveis situações para que erros de cálculos ocorram, uma vez que a nova ordem poderá testemunhar mudanças nas configurações de conflito. Finalmente, conflitos poderão eclodir. A Europa retornaria, assim, aos nacionalismos e etnicismos da era pré-1914 (Hyde-Price a ser publicado). A Europa será perturbada por rivalidades crescentes e competição aberta com os Estados Unidos.

Um cenário mais otimista aceita o que tem sido desde o início intrínseco à construção européia, que todos os membros não caminham empregando a mesma velocidade. A Europa não foi construída de forma constante, mas em sucessivas etapas com momentos agitados e momentos de paralisia. Seria um erro considerar que se a Comunidade não se processou em um mesmo espaço de tempo, se o Tratado de Maastricht não foi aceito por unanimidade, isso significaria que a Comunidade está condenada. Poderia-se dizer que o conceito de "variável geométrica" não significa um sinal de fraqueza mas, ao contrário, um conceito sensato e realista. A idéia de uma Europa em multicamadas, defendida pelo German Christian Democrats (CDU), pela qual um centro firme, composto pelos Estados europeus fundadores da unificação européia, buscaria ou uma integração mais rápida em todos os setores ou uma "variável geométrica" mais flexível, defendida pelos franceses, próxima de um sistema de alianças *ad hoc*, já foi estabelecida. Desde 1989, a Grã-Bretanha opôs-se ao acordo de Schengen abolindo as fronteiras internas e adotando uma imigração comum e política de vistos. A implementação do acordo de Schengen foi adiada mas induziu a diferenciais espaciais, relacionados a desiguais exposições a pressões migratórias. Sete das nove partes contratantes executam atualmente o Acordo de Schengen; a Itália e a Grécia esperam por uma maior implementação; Irlanda, Grã-Bretanha, Dinamarca, Suécia e Finlândia recusam em comprometer-se. A Grã-Bretanha resistiu à integração monetária e, após ter relutado em concordar com a implementação do primeiro dos três estádios da União Monetária Européia, optou por não participar no UME e no Capítulo Social. A Dinamarca optou contra.

Para responder aos pessimistas, a construção européia é agora uma complexa rede de interdependência e interações, embutida num contexto de globalização. Em outras palavras, hoje a construção européia transcendeu a construção européia do passado. Ela é o resultado do passado, mas é também algo diferente, uma política com uma nova natureza. As interações da Comunidade proliferaram para além e acima da Comunidade. Estados, cidadãos, firmas, organizações têm agora interesse em manter o regime. O modelo do novo medievalismo de autoridades sobrepostas e múltiplas lealdades emerge numa

Europa finalmente integrada (Bull 1984: 13). Essa ordem poderá mostrar-se mais apropriada ao mundo de hoje. Isto poderia, da mesma forma, fazer nascer mais questões sobre como melhor estruturar o sistema europeu.

Bibliografia

ABELSHAUSER, Werner 1994. "Integration à la carte", The Primacy of Politics and the Economic Integration of Western Europe in the 1950's", p. 1-18 in: Stephen Martin, *The Construction of Europe, Essays in Honour of Emile Noël*, London: Kluwer Academic Publishers.

AGGARWAL, Vinod 1994. "Comparing Regional Cooperation Efforts in the Asia-Pacific and North America", p. 40-65 in: A. Mack and J. Ravenhill, *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia Pacific Region*, Sydney: Allen & Unwin.

AGNELLI, Giovanni 1989. "The Europe of 1992", Foreign Affairs, 68: 63-76.

BULL, Hedley; WATSON, Adam 1984. *The Expansion of International Society*, Oxford: Oxford University Press.

BULMER, Simon 1983. "Domestic Politics and European Community Policy Making", *Journal of Common Market Studies*, 21: 349-363.

BARBE, Esther (a ser publicado). "European Values and National Interests: The Twelve in the World Arena" in: Alice Landau and Richard Whitman, *Rethinking the European Union: Institutions, Interests and Identities*.

BUZAN, Barry, Kelstrup Morten, Lemaître, Pierre, Tromer Elzbieta and Waever, Ole 1990. *The European Security Order Recast*, Centre for Peace and Conflict Research, London: Pinter Publishers.

CAMERON, David R. 1992. "The 1992 Initiative: Causes and Consequences", p. 23-72, in: Alberto Sbragia, ed., *European Politics. Institutions and the New European Community*, Washington: The Brookings Institution.

COUVE DE MURVILLE, Maurice 1989. *Le monde en face, entretiens avec Maurice Delarue*, Paris: Plon.

DEUTSCH, Karl W; BURELL, S. A., KAHN et al. 1957. *Political Community in the North Atlantic Area*, Princeton: Princeton University Press.

DUCHÊNE 1972, "Europe's Role in World Peace", in: R. Mayne, ed., *Europe Tomorrow, Sixteen Europeans Look Ahead*, London: Fontana.

FOUCHER, Michel (3/95). "Les nouvelles frontières de l'Union européenne", *Revue Internationale de Droit Comparé*.

FRANÇOIS-PONCET, Jean 1983. "L'Europe et les Etats-Unis: Les leçons d'une crise", *Politique Étrangère*, 48: 297-308.

FRIMAN, Richard 1993. "Side-Payments Versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiations", *International Organization*, 47: 387-410.

GALINE, Alexander 1947. "Europe: Split or United?, *Foreign Affairs*, 45: 356-377.

GARTON ASH, Timothy 1989. *In Europe's Name, Germany and the Divided Continent*; London: Jonathan Cape.

GEORGE 1992. "The European Community in the new Europe", p. 105-117 in: Colin Crouch and David Marquand, eds., *Towards Greater Europe? A continent without an Iron Curtain*, London: Blackwell Publishers.

GINSBERG, Roy 1989. *The Foreign Policy Actions of the EC, the Politics of Scale*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

GRIFFITHS, Richard T. 2/1991. "British Attitudes towards European Integration", *EFTA Bulletin*.

GRIFFITHS, Richard T., BARBEZAT, D. 1992. "L'expérience de l'intégration européenne", p. 87-107 in: Coalition mondiale pour l'Afrique, Commission des Communautés européennes et Institut Universitaire Européen, *Promotion de la coopération et de l'intégration régionales en Afrique sub-saharienne*, Bruxelles.

GRIFFITHS, Richard T. 1994. "Europe's First Constitution: The European Political Community", p. 19-39 in: Stephen Martin, London: Kluwer Academic Publishers.

HAAS, Ernst 1958. *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press.

HILL, Christopher; WALLACE, William 1979. "Diplomatic Trends in the European Community", *International Affairs*, 35: 47-66.

HINE, R. C. 1975. *The Political Economy of European Trade: An Introduction to the trade Policies of the CEE*; London: Harvester Press.

HINE, R. C. 1992. "Regionalism and the Integration of the World Economy", *Journal of Common Market Studies*, 30: 115-123.

HOFFMANN, Stanley 1966. "Obstinate of Obsolete? The fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, 95: 862-915.

HOFFMANN, Stanley 1984. "Cries and Whimpers: Thoughts on West European-American Relations in the 1980's", *Daedalus*, 68: 221-252.

HOFFMANN, Stanley 1985. "The US and Western Europe: Wait and Worry Development in 1984", *Foreign Affairs*, 35: 631-652.

HOFFMANN, Stanley 1989. "Europe and 1992", *Foreign Affairs*, 68: 27-47.

HOLLAND, Martin 1993. *European Community Integration*, London: Pinter Publishers.

HUFBAUER, Gary 1992, *Europe 1992, An American Perspective*, Washington: The Brookings Institution.

HURD, Douglas 1992, *Survey of Current Affairs*, London: Foreign and Commonwealth Office, Vol. 22, nº 7, p. 194.

HYDE-PRICE, Adrian (a ser publicado), "The New Pattern of International Relations in Europe", in Alice Landau, Richard Whitman, *Rethinking the European Union: Institutions, Interests and Identities*.

JORDAN, Robert 1991. "The Changing political Environment of Europe", 1-25 in: Robert Jordan, *Europe and the Superpowers, Essays on European International Politics*, London: Pinter Publishers.

KENNAN, George 1947. "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, 25: 566-582.

KEOHANE, Robert; HOFFMANN, Stanley 1991. *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*, Boulder: Westview Press.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph; HOFFMANN, Stanley 1993. *After the Cold War, International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge: Harvard University Press.

KRASNER, Stephen 1983. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as intervening Variables", p. 1-21 in Stephen Krasner, *International Regimes*, New York: Cornell University Press.

LANDAU, Alice 1994. "L'Espace Économique Européen", *Encyclopaedia Universalis*, 323-326.

LANDAU, Alice 3/1995. "L'UE face à ses périphéries: de la nécessité d'une récomposition", *Revue internationale de droit comparée*.

LANDAU, Alice 1995. "Conceptualiser l'Union européenne. Apports et limites des théories des relations internationales", *Annuaires suisse de science politique*, Bern: Haupt.

LEPGOLD, Joseph 1990. *The Declining Hegemon, The United States and European Defense, 1960-1990*, New York: Praeger.

LIPGENS, Walter 1982. *A History of European Integration*, Oxford: Clarendon Press.

LISTER, Marjorie 1988. *The European Community and the Developing World, the Role of the Lome Convention*, Aldershot: Avebury.

MEARSHEIMER, John 1991. "Back to the Future, Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, 15: 5-56.

MILWARD, Alan S. 1984. *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, Berkeley: University of California Press.

MONNET, Jean 1976. *Mémoires*, Paris: Fayard.

MORAVCSIK, Andrew 1991. "Negotiating the Single European Act: National interests and Convention Statecraft in the European Community", *International Organization*, 45: 19-56.

MORAVCSIK, Andrew 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31: 471-524.

MORGAN, Roger 1992. "Germany in the New Europe", in: The European Community in the new Europe, p. 113-115.

NOËL, Emile 1992. "Discours d'ouverture", p. 35-36 in: Coalition mondiale pour l'Afrique, Commission des Communautés Européennes et Institut Universitaire Européen, *Promotion de la coopération et de l'intégration régionales en Afrique subsaharienne, Bruxelles*.

PFETSCH, Frank 1993. *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik 1949-1992*, Munchen: Fink.

PFETSCH, Frank 1994. "Tensions in Sovereignty: Foreign Policies of EC Members Compared", p. 120-155, in: Walter Carlsnaes and Steve Smith, eds., *European Foreign Policy, the EC and Changing Perspectives in Europe*, London: Sage publications.

PHILIP, André 1948. "France and the Economic Recovery of Europe". *Foreign Affairs*.

RAFFESTIN, Claude Andre; LOPRENO, Dario; PASTEUR, Yvan 1995. *Géopolitique et histoire*, Lausanne: Payot.

ROMANO, Sergio 1993. *Guida alla politica estera italiana*, Milano: Rizzoli.

RUPIEPER, Hermann-Joseph 1993. "American Policy Toward German Unification –

1949-1955", p. 45-67 in: Jeffry M. Diefendorf; Axel Frohn and Hermann-Joseph Rupieper, *American Policy and the Reconstruction of West Germany, 1945-1955*, Cambridge: Cambridge University Press.

SANDOLTZ, Wayne, ZYSMAN, John 1989. "1992: Recasting the European Bargain", *World Politics*, 62: 1-47.

SERFATY, Simon 1992. *Understanding Europe*, London: Pinter Publishers.

SLANY, William 1986. "Western European Integration", *Foreign Relations of the United States*, 1955-57.

TAYLOR 1990. "A Conceptual Typology of International Organization", p. 12-26 in Groom, A. J. R. & Paul Taylor, eds., *Frameworks for International Co-operation*, London: Pinter Publishers.

URWIN, Derek 1992. *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, London.

Notas

1 Foucher (a ser publicado em breve) nota que a Alemanha insistia que em seus acordos internacionais a Cláusula de Berlim deveria ser incluída. Essa cláusula afirmava que todas as pessoas julgadas serem alemãs perante a lei da República deveriam ser consideradas nacionais da *Republik* alemã.

2 Essa tipologia serve para esquemas regionais porque o que importa é a capacidade e os objetivos dos países-membros de abandonar a soberania em crescentes domínios de competência. A nível inferior, governos estão envolvidos em um processo de *intensa consulta, mesmo se eles guardam poderes e responsabilidades. Cooperação* implica envolvimento limitado entre os Estados em empreendimentos conjuntos. *Harmonização* reflete a habilidade de identificar e de explorar compatibilidades existentes entre Estados; apesar disso, não significa a adoção de posições comuns. *Associação* concentra acordos funcionais com a mesma aversão em se associar questões de comprometimento político; *ações nacionais paralelas* referem-se à coordenação da legislação dos países-membros com a ajuda de instituições comuns e acordos. A forma final do ajuste é a do *supranacionalismo* através do qual os governos permitem que uma instituição internacional administre uma área de interesse comum.

3 Richard Griffiths (1991: 22) explica que a Grã-Bretanha dirigiu a atenção para a possibilidade de criar-se uma área de livre comércio na Europa, atrativa o bastante para os europeus, enquanto conservava o acesso privilegiado para importações do Commonwealth. A questão central eram as tarifas. A OCDE deu menos vantagens aos países pequenos uma vez que o esquema de remoção de quotas era neutralizado por altas tarifas. O Benelux, a Escandinávia e a Suíça propuseram um esquema de redução de tarifas para os membros da OCDE, a ser estendida a outros membros do GATT através da cláusula da nação mais favorecida. A Grã-Bretanha apresentou um plano para a construção de uma área de livre comércio cobrindo os produtos industrializados.

Relações externas do MERCOSUL: uma abordagem brasileira

MARCELO DE ALMEIDA-MEDEIROS *

O fim da Segunda Guerra Mundial trouxe ao cenário internacional dois fenômenos sempre veementemente defendidos pelos teóricos: liberalismo econômico e união européia. O passado mostrou o comércio multilateral como o elemento-chave para a paz entre as nações, que poderia ser bastante prejudicado por um forte protecionismo. A Europa, que já fora vítima de dois desastres mundiais, começou a se tornar consciente do surgimento de outros países como potências internacionais, em particular, os Estados Unidos e a União Soviética.

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT – firmado em Genebra, em 1947, estabeleceu regras de comércio internacional, cujo principal objetivo era estimular e democratizar intercâmbios comerciais. Mas, com a preponderância dos países desenvolvidos, a América Latina – com indústria ainda incipiente – funciona, sobretudo, como fornecedora de matéria-prima e consumidora de artigos manufaturados.

Na Europa, duas preocupações orientaram as atitudes governamentais: primeiro, as diligências políticas para evitar que a beligerância pudesse recrudescer; segundo, o investimento político-econômico da Doutrina de Truman e do Plano Marshall para proteção ideológica contra o comunismo e promoção do desenvolvimento econômico. No cenário intercontinental, a polarização entre os Estados Unidos e a União Soviética mostrou que a volta dos países europeus ao primeiro nível político e econômico exigiria um alto grau de esforços e inovação.

Desses fatores, acrescido o pensamento pragmático de Jean Monet, Konrad Adenauer e Robert Schuman, resultou o Tratado de Paris, em 1951, instituindo a Comunidade Européia do Carvão e do Aço – C.E.C.A. – o primeiro acordo a definir um elo econômico especial entre as grandes nações européias. Entretanto, o Tratado de Roma é que deu resposta às necessidades do mercado

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (2): 31-58 [1995].

* Bolsista do CNPq, preparando doutorado junto à Universidade de Grenoble.

internacional, ao instituir, em 1957, a Comunidade Econômica Européia – CEE. Desde então, duas linhas de comportamento podem ser reconhecidas: um comportamento político de cooperação, cujo princípio é confederal; e um comportamento econômico, cuja inspiração é federal[1].

Isso despertou, no mundo, as velhas aspirações de união. Na América Latina, as idéias integracionistas de Simon Bolívar emergiram. Desde 1960, com o Tratado de Montevidéu, que estabeleceu a Associação Latino Americana de Livre Comércio – ALALC, os países da América do Sul e o México lançaram o empreendimento da integração econômica. Inspirados na CEE, começaram a promover o desenvolvimento econômico da região e uma liderança junto à comunidade internacional. Infelizmente, a despeito de algum progresso real nas dinâmicas do comércio regional e de uma representação latino-americana mais efetiva junto à comunidade internacional, a política adotada, baseada em um modelo de substituição de importação, e uma política exterior nacionalista de governos autoritários estorvaram a paz evolutiva no processo de integração das regiões da América Latina.

A escalada econômica japonesa, por um lado, a queda do muro de Berlim e o colapso do Império Soviético, por outro, sinalizaram uma nova ordem político-econômica mundial. Em tal contexto diverso, em que a União Européia (UE) ocupa o epicentro, foi evidente a tendência em direção a megablocos regionais. Recentemente, a onda de comoção européia atingiu quase todos os continentes, por exemplo, a América do Sul com o MERCOSUL, a América do Norte com o NAFTA, entre outros.

O objetivo deste trabalho, entretanto, é enfocar as relações externas do MERCOSUL. Começaremos, pois, com uma breve introdução sobre sua gênese, suas instituições e seu processo de tomada de decisão. Em seguida, analisaremos as relações entre ele e as principais regiões geográficas do mundo: América Latina, América do Norte, Europa Ocidental e Ásia. Finalmente, sugerimos alguns possíveis cenários, um tipo de predições condicionais[2], tentando fixar o lugar do MERCOSUL no terceiro milênio.

O MERCOSUL será o centro de uma futura área de livre comércio na América do Sul? Ou, ao contrário, tentará se associar ao NAFTA? Ou ainda poderia o MERCOSUL combinar essas duas possibilidades? Que lugar a União Européia vai ocupar na política externa do MERCOSUL? Poderia ele desenvolver suas próprias relações com a Ásia?

1. Gênese do MERCOSUL

Como lembramos no início, o período pós-guerra foi caracterizado na América Latina por um duplo movimento inspirado nas idéias da CEPAL[3]: o modelo de substituição de importação e a integração regional. Esses dois fatores, associados à política externa nacionalista do Brasil e da Argentina na região do Cone Sul, geraram uma espécie de subimperialismo que impediu tais países de prosseguir no caminho da integração.

Em 1985, como resultado da *détente* nas relações internacionais e da volta ao poder dos governos civis na América Latina, Brasil e Argentina expressaram a vontade de acelerar seu processo de integração bilateral. Sarney e Alfonsín assinaram, então, a Declaração de Iguaçu, que criou a "Comissão Mista de Alto Nível" dirigida pelos Ministros das Relações Exteriores, com o intuito de se aprofundar o diálogo entre as duas nações.

A necessidade econômica[4] de integração brasileiro/argentina se explica como uma tentativa de inseri-la numa economia global e pelo surgimento de novas regiões geo-econômicas. Então, o principal objetivo era aumentar o poder *de negociação de ambos os países e desenvolver pari passu sua competitividade* e modernização tecnológica.

Em 1986, o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE – foi assinado entre o Brasil e a Argentina, já prevendo tarifas preferenciais frente a terceiros mercados. Em 1988, o programa foi consolidado pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que propôs, em primeiro lugar, firmar uma união alfandegária dentro de dez anos e, em segundo, implementar medidas graduais para transformá-lo em um mercado comum. Por fim, em 1990, com a finalidade de colocar em prática as sugestões *lato sensu* desse tratado, os Presidentes do Brasil e da Argentina lançaram um programa metodológico chamado "Ata de Buenos Aires" para adotar, predominantemente, um sistema de redução automática, linear e generalizada, de taxas alfandegárias e também a eliminação de barreiras não-tarifárias.

Finalmente, em 1991, Brasil e Argentina convidaram Paraguai e Uruguai para juntarem-se a eles na assinatura do Tratado de Assunção, instituindo o MERCOSUL. Esse Tratado pretendia criar um mercado comum entre os quatro países, em 31 de dezembro de 1994. Nesse ano, a 17 de dezembro, em Ouro Preto, Brasil, aconteceu uma reunião na qual os respectivos Presidentes assinaram um protocolo chamado de Ouro Preto, anexado ao Tratado de Assunção.

Atualmente, os órgãos do MERCOSUL são:

i – Conselho do Mercado Comum (CMC);
ii – Grupo Mercado Comum (GMC);
iii – Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM);
iv – Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);
v – Forum Consultivo Econômico-Social (FCES);
vi – Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).

O Conselho do Mercado Comum é o órgão principal do MERCOSUL, responsável pela condução política do processo de integração. É formado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia dos Estados-partes. Ele se pronuncia através de *decisões*, tomadas por consenso, que são compulsórias para todos os Estados-partes. Sua presidência se alterna a cada seis meses, por ordem alfabética.

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do MERCOSUL, responsável pela proposta de projetos de decisão ao Conselho do Mercado Comum; pronuncia-se por meio de *resoluções* unânimes sobre assuntos delegados pelo CMC, as quais são obrigatórias para todos os Estados-partes. Compõe-se de quatro membros titulares e quatro membros alternos por país – que devem representar o Ministério das Relações Exteriores, o da Economia e o Banco Central – e de onze sub-grupos de trabalho.

A Comissão de Comércio do MERCOSUL é encarregada de assistir o Grupo Mercado Comum, em especial, quanto à política de comércio intraMERCOSUL e entre este e terceiros países. A CCM se pronuncia através de *diretivas* unânimes, compulsórias a todos os Estados-partes, e considerará suas queixas sobre os conflitos de comércio, segundo o Protocolo de Brasília[5].

A Comissão Parlamentar Conjunta representa os parlamentos (cada parlamento nacional indica o mesmo número de deputados e senadores) dos Estados-partes junto ao MERCOSUL. O objetivo principal da CPC é acelerar os procedimentos parlamentares nacionais com a finalidade de adotar *decisões, resoluções e diretivas* mercosulinas. Meramente consultivo, seu poder se realiza em recomendações ao Conselho do Mercado Comum.

O Forum Consultivo Econômico-Social representa os setores social e econômico e é formado pelo mesmo número de representantes dos Estados-partes. Estimula maior participação do povo no processo de integração. Com função apenas consultiva, pode formular recomendações ao Grupo Mercado Comum.

A *Secretaria Administrativa é o órgão de apoio operacional.* Fundamentalmente, publica o Jornal Oficial do MERCOSUL, organiza os aspectos logísticos de todos os encontros e conferências e informa os Estados-partes sobre as medidas implementadas por cada país, a fim de incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL.

Outro ponto capital do Protocolo de Ouro Preto é que ele instaura a personalidade jurídica do MERCOSUL (art.34), dando-lhe, pois, a legitimidade e legalidade necessárias nas suas relações exteriores.

Como podemos ver, o MERCOSUL opera sobre dois princípios básicos: procedimentos intergovernamentais e processo de tomada de decisão por consenso. Procura combinar democracia interna com eficiência econômica externa e, de fato, é o meio-caminho entre o BENELUX e a União Européia. Os Estados-partes hesitam em abalar sua soberania, e preferem que a função possa preceder a forma. Atualmente, o MERCOSUL tem sido submetido a fatores endógenos e a forças exógenas, sendo desafiado a encontrar seu próprio caminho para superar conflitos e evitar a *síndrome de Chambelain.*

2. Relações externas do MERCOSUL: uma abordagem brasileira

Pode-se, então, depreender que as relações externas do MERCOSUL são uma função direta das políticas externas individuais dos Estados-partes. Mesmo na União Européia, a Política Exterior e de Segurança Comum (PESC) constitui um capítulo à parte do Tratado de Maastricht, funcionando essencialmente em bases intergovernamentais.

No entanto, a exemplo da "dupla" teuto-francesa para a União Européia, Brasil e Argentina têm peso considerável no MERCOSUL. Como 97% do PIB e 95,5% da população do MERCOSUL vêm desses dois países, eles podem "impor" uma política externa de acordo com seus próprios interesses. Com certeza, os desafios do MERCOSUL para o Paraguai e o Uruguai são maiores, ou seja, inversamente proporcionais à capacidade de influência. Ademais, o Brasil sozinho representa 60% do PIB e 80% da população do MERCOSUL, mostrando que mesmo com a Argentina, a comparação não é realmente acertada. Considerando tal desproporção, poderíamos afirmar que, se estudarmos a abordagem brasileira da política externa do MERCOSUL, poderemos provavelmente saber, grosso modo, como o MERCOSUL vai se conduzir no cenário internacional.

2.1 – Interesses individuais

Naturalmente cada Estado-parte tem uma concepção diferente do MERCOSUL. Da política de comércio à estrutura de produção, do tratamento financeiro de capital estrangeiro ao salário mínimo, há problemas a serem solucionados. Mesmo que o predomínio brasileiro seja incontestável – talvez perigoso para o futuro do MERCOSUL – as instituições dele concedem a paridade aos Estados-partes e, em seguida, lhes permitem influenciar nas decisões finais. O Brasil não necessita obrigatoriamente de uma associação regional para uma projeção internacional, mas pode usar isso para reforçar sua posição e aumentar sua influência.

2.1.1 – O Paraguai tem sua economia centrada no setor rural. No coração do país, produz-se algodão, tabaco, soja, café, cana-de-açúcar, arroz, milho, mandioca, laranja e uva. À medida que nos afastamos dos rios e das estradas de ferro, a paisagem é invadida por planície e rebanhos. O setor industrial é pouco desenvolvido e, acima de tudo, guiado pelo mercado interno. Na prática, nada exporta; apenas o setor rural, com produtos de baixa industrialização, contribui com quase 100% das exportações.

Para esse setor é que o Paraguai tenciona dirigir seu interesse relativo ao MERCOSUL, formando *joint ventures* com os parceiros argentinos e brasileiros e usando seus vastos mercados consumidores para as exportações. Tal experiência possibilita-lhe participar na transferência de tecnologia proveniente de países mais desenvolvidos. Apesar de o Paraguai exportar 50% de seus artigos de exportação para o MERCOSUL, as tarifas externas paraguaias para artigos industriais são bastante inferiores às dos brasileiros. Parece difícil os paraguaios aceitarem um aumento para se constituir uma tarifa externa comum, pois, ao mesmo tempo, abre-se a possibilidade de uma economia de escala e o risco de importações mais caras com reflexo no consumo interno.

2.1.2 – O Uruguai, com um rebanho considerável, tem desenvolvido rapidamente a indústria de carne. Ele exporta carne enlatada para o Brasil, América Central e Europa. Segundo o Presidente Luis Alberto Lacalle, pela posição geográfica estratégica do seu país (entre o Brasil e a Argentina), o Uruguai pode ser o que desfrutará de maiores vantagens no processo de integração do MERCOSUL. Montevidéu tende a se tornar uma outra Bruxelas.

O Uruguai exporta cerca de 50% de seus artigos de exportação para o MERCOSUL e também tem mantido tarifas externas mais baixas que o Brasil para produtos industrializados. Os investimentos de risco não diferem muito dos do seu vizinho guarani. Ele pretende utilizar o Mercado Comum do Sul para

desenvolver uma economia de escala e como um grande mercado para exportações.

2.1.3 – A Argentina importa 10% dos artigos de exportação brasileiros; em contraposição, exporta cerca de 20% para o mercado brasileiro. O comércio entre os dois países tem crescido de modo significativo desde a assinatura do Tratado de Assunção e hoje ocupa um lugar importante em suas respectivas políticas externas.

Ao contrário do sistema militar brasileiro – modelo estrito de substituição de importação e um rígido sistema protecionista – o argentino, desde cedo, optou por abrir a economia. Apesar de alguns indicadores sociais positivos, constatamos que a rede industrial argentina está praticamente falida. Como suas reservas internacionais estão acabando, a Argentina procura capital estrangeiro para financiar seu desenvolvimento, o que pesa bastante na condução de sua política externa. Com freqüência, tem demonstrado interesse no Acordo de Livre Comércio Norte-Americano – NAFTA – mesmo com o risco de ameaçar a coesão do MERCOSUL.

A Argentina concentra sua atenção em três diferentes pontos do processo de integração do MERCOSUL. Ela pode desenvolver um comércio intrafirma com o Brasil, baseado nas vantagens competitivas, que certamente estimulariam o desenvolvimento de suas indústrias. O setor automobilístico é um exemplo revelador. Segundo, por causa de sua força de trabalho mais qualificada, a Argentina está melhor colocada para reagir aos movimentos de conversão resultantes das dinâmicas de integração. Poderia ser mais fácil seus trabalhadores participarem, no futuro, do trânsito sem fronteiras dos fatores de produção. Por fim, o interesse internacional, regional, geopolítico: por causa de seu passado histórico e sua visão mundial, a Argentina "disputa" a liderança do MERCOSUL com o Brasil.

2.2 – MERCOSUL e América Latina

As relações do MERCOSUL com os países da América Latina podem ser analisadas sob dois ângulos diferentes e complementares. O primeiro diz respeito às relações bilaterais do MERCOSUL com seus vizinhos; o segundo refere-se ao problema da sua expansão.

2.2.1 – O comércio externo brasileiro caracteriza-se por um multilateralismo, com exportações muito diversificadas e especialmente compostas de artigos industrializados. Depois da assinatura do Tratado de Assunção,

o MERCOSUL representa cerca de 14% das exportações brasileiras – o que não é suficiente para evocar a noção de desvio de comércio. O Brasil vê o MERCOSUL, muito particularmente, como forma de criar comércio através de economia de escala. Sua ambição política na participação do MERCOSUL tem três finalidades.

A primeira é a promoção da intensidade do seu comércio com a sub-região: aumentou de US$ 2,8 bilhões, em 1980, para US$ 8,6 bilhões, em 1993. O intercâmbio com a Argentina aumentou em mais de 100% em 1991 e quase 150% em 1992. Assim, a Argentina se tornou o segundo maior mercado das exportações brasileiras, atrás somente dos Estados Unidos. Também com o Paraguai e o Uruguai os intercâmbios cresceram bastante: o primeiro representa 2,5% das exportações globais brasileiras, percentual mais alto que o das exportações brasileiras para a França, enquanto o segundo representa 2%, superior ao percentual exportado para a Espanha.

O surpreendente desenvolvimento de intercâmbio entre o Brasil e a Argentina pode ser explicado de duas maneiras diferentes. Os críticos do MERCOSUL enfatizam a política de exportação vigorosa brasileira e a profunda defasagem entre o peso argentino e o antigo cruzeiro real brasileiro. Seus patrocinadores declaram, por outro lado, que os mecanismos de exportação do Brasil são compatíveis com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e não têm elementos classificados como subsídios; e mais: a taxa de câmbio de cerca de 40% não pode explicar completamente tal incremento no comércio, porque o comércio da Argentina com outros países não seguiu o mesmo ritmo. Tudo indica que, de fato, tenha ocorrido uma combinação de fatores: a taxa de câmbio, a recessão brasileira e a rápida expansão econômica argentina, por um lado, e um crescente e significante movimento de aglutinação entre diferentes companhias dos dois países – estimulado pelo MERCOSUL – por outro.

A segunda finalidade é compor uma liderança diplomática capaz de operar efetivamente no contexto internacional, junto a seus três maiores parceiros – União Européia, Estados Unidos e Japão. Tudo sustentado por vínculos econômicos inequívocos para o desenvolvimento, em passado histórico e maturidade visível, e na homogeneidade lingüística que contrasta com a "Torre de Babel" européia.

A terceira finalidade reside na necessidade de inserção na economia internacional. Na verdade, a economia brasileira é a menos aberta do MERCOSUL[6]. O Brasil arrisca-se a ver sua indústria prejudicada se o processo de abertura econômica seguir um caminho desordenado, subme-

tendo-o a uma competição imediata e direta com seus parceiros do Norte. Impõe-se um ajuste adequado sem traumatismos profundos. Enquanto isso, a parte do Mercado Comum do Sul funciona como um "catalisador pedagógico": educa a mentalidade dos empresários, habituados a produzir para um mercado interno protegido em vários setores.

Se considerarmos o aumento do fluxo de informação entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai depois do MERCOSUL, podemos supor que suas sociedades tiveram a oportunidade de interagir mais freqüentemente e, como resultado, comparar e ajustar seus sistemas de bem-estar social. Apesar dos contrastes entre essas sociedades, as incursões turísticas argentinas, paraguaias e uruguaias no território brasileiro nos últimos anos permitiram uma interação direta entre seus povos. A propósito, o sub-grupo de trabalho nº 11 do Grupo Mercado Comum (GMC), responsável pelas questões de trabalho e seguridade social mostrou a importância do diálogo e da troca de experiência entre os diferentes sindicatos do MERCOSUL para o desenvolvimento do vetor social da integração. De fato, parece ser sensato analisar como a noção de confronto gerado pelo processo de integração pode influenciar a evolução democrática dos sistemas políticos dos Estados-partes do MERCOSUL.

2.2.2 – Atualmente a América Latina se assemelha a um labirinto no que diz respeito à inumerável quantidade de acordos bilaterais e/ou multilaterais. Cada país participa, ao menos, de uma região de livre comércio e mantém relações privilegiadas com outros países. Se na Europa o modelo de Mercado Comum da União Européia parece ter suplantado o proposto pela Área de Livre Comércio Européia (EFTA) e se tornado o pólo de atração política e econômica por excelência, na América Latina o NAFTA e o MERCOSUL interagem no sentido de formar uma Área de Livre Comércio Hemisférico, como também funcionam como pólos alternativos e geradores de dualidades.

Nesse contexto, a "bicontinentalidade" mexicana representa um ponto importante. Geograficamente, na América do Norte, culturalmente, na América Latina, o México parece ter optado pela primeira para facilitar suas relações econômicas. Sua participação no NAFTA provoca dois impactos no subcontinente latino-americano.

O primeiro se refere à ordem econômica e atinge os países cujo nível de industrialização é suficientemente desenvolvido, como o Brasil e a Argentina. Com a implementação do NAFTA, o Itamaraty considera que o comércio brasileiro com os Estados Unidos pode sofrer influência contrária pelas semelhanças entre as exportações mexicanas e brasileiras para o mercado norte-americano[7]. Urge que o Brasil e outros países mais industrializados do Cone Sul

promovam um movimento de aproximação em direção aos Estados Unidos, a fim de neutralizar a posição privilegiada do México.

O segundo impacto diz respeito à ordem política, analisado sob dois ângulos: por um lado, tendência de atração e aceitação pelo México de uma futura participação do Mercado Comum Centro Americano (MCCA) e do G3 (México, Colômbia e Venezuela) no NAFTA, porque não lhe representam forte ameaça; por outro lado, grande oposição para a inserção de outros países do Cone Sul por causa, sobretudo, da possível competição econômica.

A constituição do G3, a instabilidade política peruana e a tendência boliviana a associar-se ao MERCOSUL são problemas muito sérios para a futura integração andina, mas abrem também novas possibilidades de associação. Além disso, a recente beligerância entre o Equador e o Peru pode ainda ser um outro problema para enfraquecer a coesão do Pacto Andino.

A situação política e econômica do Peru tem-se caracterizado, acima de tudo, por um sistema informal que representa 40% do PIB e por um Sendero Luminoso que semeia a instabilidade na sociedade peruana. Mas o papel fundamental de trocas comerciais com os Estados Unidos e o fato de os recursos energéticos desempenharem um papel fundamental, transformam o Peru em uma nação voltada para seus vizinhos do Norte.

Também o Equador, por sua posição geográfica, pela importância do petróleo para a economia e suas trocas comerciais intensivas com os Estados Unidos (cerca de 40%), parece inclinar-se a uma possível associação com o G3 e, como conseqüência, tornar-se um satélite do NAFTA.

Finalmente, o Chile tem uma posição *ad hoc* nessa complicada rede da integração latino-americana. A abertura econômica num sistema autoritário, acompanhada por uma abertura política progressiva, permitiu a esse país se tornar o "dragão latino-americano". Em 1992, o Chile apresentou uma taxa de crescimento de 10,4%, a segunda mais alta do mundo, somente atrás da China, que cresceu 12,8%. O ciclo de desenvolvimento durou uma década e atraiu a atenção dos Estados Unidos. Hoje Santiago promove uma dupla política externa americana: negocia com seus vizinhos mais próximos e com os parceiros distantes do NAFTA. A natureza diversa dessas relações levará o Chile, um dia, a se beneficiar de uma união a vocação política com o primeiro ou, ao contrário, e sobretudo, a uma associação econômica com o segundo[8].

O Brasil e os Estados Unidos, importantes parceiros do Chile[9], propõem duas alternativas. Por um lado, os benefícios com o NAFTA podem trazer novas contingências em dois âmbitos: a maleabilidade chilena à política interna e externa ser reduzida, porque a estratégia política e econômica dos Estados

Unidos talvez as tragasse dos Estados-membros pequenos; o alinhamento econômico com os Estados Unidos pode engendrar uma tomada de decisão automática nas organizações internacionais, por exemplo, a OMC , o Banco Mundial, o FMI, atrapalhando assim as relações chilenas com outros países, como o Japão e a UE. Por outro lado, a opção MERCOSUL talvez represente, a curto prazo, um risco econômico, constituindo-se, entretanto, numa forma alternativa que, através de suas relações com a Ásia e a Europa, possa evitar um processo de satelitização em volta dos Estados Unidos.

2.2.3 – A abordagem da expansão do MERCOSUL na América Latina pode ser focalizada em duas dinâmicas.

2.2.3.1 – Primeiro, a que consiste em estender o MERCOSUL à Bolívia e ao Chile. Desde a assinatura do Tratado de Assunção, a participação do Chile no MERCOSUL era desejo dos tomadores de decisão, haja vista o capítulo IV do referido Tratado, em que se prevê tal possibilidade, mesmo antes do fim do período de transição.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência do Brasil, no fim do ano passado, espera-se maior interação política com o Chile. Lá, entre 1964 e 1969, ele cumpriu exílio político e considera o Chile sua segunda pátria. Na cerimônia de juramento, além do Presidente chileno, Eduardo Frei, e do Ministro das Relações Exteriores, Miguel Insulza, o Presidente brasileiro convidou, como convidados de honra, seus dois amigos, o ex-Ministro da Economia, Alejando Foxley, e o Ministro do Trabalho, Ricardo Lagos.

Como um país do Atlântico, o Brasil sempre esteve voltado para o Hemisfério Ocidental. Agora, por causa do desenvolvimento vertiginoso do Sudeste da Ásia e sua importância no comércio internacional, a opção pelo Pacífico começa a ser estudada em maior profundidade. Nesse contexto, o fato de que o Chile pertence ao Forum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) representa um fator importante. Para Munoz Yalenzuela, embaixador chileno no Brasil, o Chile pode ser uma "ponte" entre o MERCOSUL e a APEC. Para o Brasil, o porto de Arica poderia ser uma opção aos portos de Santos e Paranaguá e uma possibilidade, se o Chile fosse membro do MERCOSUL, de exportar mais facilmente para a bacia do Pacífico. Mesmo para as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do Brasil, seria uma outra opção para produtos tropicais de exportação do Vale do São Francisco, para artigos industriais da Zona Franca de Manaus e para a soja do Mato Grosso. Assim, essas regiões participariam, de forma mais ativa, do processo MERCOSUL.

O Brasil sabe agora que o Chile tem duas sérias razões para ficar mais perto do MERCOSUL: a) no segundo semestre de 1995, todos os acordos

preferenciais de comércio entre Chile e Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai serão abolidos[10]. Esse fato talvez prejudique as exportações chilenas em favor dos Estados-partes do MERCOSUL; b) o Chile, com um PIB de US$ 43,7 bilhões e uma população de 13,6 milhões, não pode funcionar como um "ímã" para os investimentos do NAFTA, UE e Japão. Para atraí-los a outros setores – além do de cobre – e desenvolver seu potencial industrial, o Chile necessita expandir seus mercados pelo processo de integração regional.

Com relação à Bolívia, o Brasil mantém um relacionamento estreito. Por exemplo, nos transportes, ela contribui com a abertura brasileira à costa do Pacífico desde o Tratado de Petrópolis, em 1903, em que se projetou a estrada de ferro Bolívia Oriental – porto de Santos, como compensação pela anexação do Acre ao Brasil. Em 1955, com a inauguração da parte Corumbá – Santa Cruz de la Sierra, a Bolívia via-se *soldada* à vertente atlântica do continente. Quando a passagem entre Santa Cruz de la Sierra e Cochabamba estiver concluída, haverá um corredor ligando o Atlântico ao Pacífico. Isso poderá acelerar o desenvolvimento entre o Cone Sul e a Ásia e facilitará a inserção de outras regiões brasileiras no processo de integração do MERCOSUL.

Um outro ponto de interesse comum entre o Brasil e a Bolívia e facilitador para a expansão do MERCOSUL é o gás. A Bolívia deseja ser o principal fornecedor de gás natural ao MERCOSUL, mas, de acordo com os *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* – YPFB – o início dessa operação – previsto para o limiar de 1997 – cabe ao Brasil. A construção de um gasoduto, com extensão de 1,49 mil km e custo de US$1,4 bilhões, começará no segundo semestre de 1995[11].

2.2.3.2 – A segunda dinâmica refere-se à formação da Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA. O governo do Presidente Itamar Franco lançou, no fim de 1993, uma idéia, visando a associar MERCOSUL, Grupo Andino e Chile, usando o sistema de rede de livre comércio na América do Sul. De acordo com o embaixador do Brasil junto à ALADI, Denot Medeiros, a ALCSA reflete o dinamismo crescente do comércio regional e procurará adensar ainda mais nossas relações econômicas com toda a América do Sul. A liberalização acelerada do comércio intra-regional, promovendo a convergência entre os vários projetos integracionistas em curso no subcontinente sul-americano, favorecerá diretamente a expansão dessas trocas, além de criar melhores condições para uma inserção mais produtiva da América do Sul no sistema multilateral de comércio [12]. A ALCSA pretende usar o método bem sucedido do MERCOSUL, isto é, uma redução automática, linear e progressiva das tarifas de comércio, no sentido de estabelecer a área de livre comércio para toda a América do Sul, por volta de 2005.

Poderíamos dizer que houve uma boa dose de pragmatismo no processo de integração da América do Sul. Podemos identificar, *grosso modo*, a similitude entre a estratégia de integração da América do Sul e o *método Jean-Monet*. Para Dusan Sidjanski[13] esse método consiste em "uma estratégia global, que funciona através de um efeito de contaminação de setor a setor, e pelo efeito de amplificação progressiva". Para Denot Medeiros, "o espírito que norteia a conformação da ALCSA é o de *pés no chão*: nessa fase da história sul-americana não há mais espaço para retóricas desprovidas da possibilidade de realizações concretas"[14].

De acordo com o Ministro das Relações Exteriores, Felipe Lampréia, "consolidar o MERCOSUL e sua possível abertura a novos parceiros será tarefa prioritária para a política externa brasileira"[15]. A ALCSA, então, torna-se uma espécie de antecâmara para o MERCOSUL. Desde o começo deste ano, o Brasil vem negociando com Chile e Bolívia, que devem ser, em janeiro próximo, os primeiros dois membros da ALCSA. É provável que o Peru se junte a esse bloco em três anos.

Finalmente, pode-se perguntar se a ALCSA foi concebida como uma reação ao NAFTA ou como uma tentativa brasileira de competir com os Estados Unidos por uma influência regional. O Itamaraty parece pensar que a ALCSA é um projeto complementar ao da integração hemisférica. Entretanto, nela o Brasil ocupa um lugar de liderança, muito importante na defesa da América do Sul e nos diálogos com a América do Norte.

2.3 – MERCOSUL e NAFTA

A proposta norte-americana para criar uma Área de Livre Comércio Hemisférico (ALCH) se constitui de duas partes: a Iniciativa para as Américas (IPA), lançada pelo Presidente Bush em 1990, e o Acordo para o Livre Comércio Norte-Americano com o Canadá e o México, anunciado em 1992.

No contexto da IPA, o governo americano sugeriu o estabelecimento de uma área de livre comércio da Ilha Ellesmere até o Cabo Horn, a ser caracterizada pela livre circulação de mercadorias, serviços e capitais, incluindo a supressão de tarifas e barreiras não-tarifárias. O primeiro passo concreto da IPA foi a assinatura de acordos – para fins consultivos financeiros e comerciais – pelos Estados Unidos com diferentes parceiros: o MERCOSUL, o CARICOM e outros países do Caribe e latino-americanos, exceto Cuba, Haiti e Suriname.

Paralelamente, os Estados Unidos começaram, em 1990, as negociações

para a criação do NAFTA. Em outubro de 1992, ocorreu a assinatura do acordo que começou a vigorar em 1994. Segundo os americanos, o NAFTA poderia ser o primeiro passo em direção à ALCH. A atitude latino-americana, frente à proposta dos Estados Unidos, pode ser um elemento essencial para mostrar a direção à inserção competitiva dos países da região na economia mundial, como também para determinar o futuro dos diferentes processos de integração no continente.

Para compreender os debates sobre a participação do MERCOSUL na ALCH, é necessário analisar seus efeitos estáticos e dinâmicos. De acordo com a teoria econômica convencional, o parâmetro da avaliação da pertinência de uma área de livre comércio é o efeito líquido entre a criação do comércio e seu desvio. O desvio do comércio baseia-se no grau de abertura do comércio internacional para as nações latino-americanas, quer dizer, ele será mais forte para os parceiros latino-americanos com uma política de proteção. Considerando-se apenas a eliminação de barreiras tarifárias, é mais vantajoso para os Estados Unidos do que para os países latino-americanos, porque a tarifa média aplicada por aquele às importações latino-americanas é inferior à aplicada por estes às importações norte-americanas. Logo, para as nações latino-americanas, importante na ALCH será a eliminação de barreiras não-tarifárias norte-americanas para produtos tropicais, têxteis, couro, ferro e aço, entre outros.

Uma possível ALCH tende a influenciar negativamente o comércio intra-regional latino-americano. Como os países latino-americanos formaram, na estrutura da ALADI, um vasto sistema de preferências regionais, os produtos norte-americanos poderiam entrar na região e provocar um desvio no comércio intra-regional. De acordo com o Itamaraty, o objetivo central para os países da América Latina na ALCH deveria ser a defesa de um programa assimétrico para a eliminação de barreiras comerciais. O modelo proposto são acordos de associação entre a União Européia e o Grupo de Visegrado. Eles se caracterizam por uma lógica assincrônica de redução de barreiras comerciais: a União Européia propõe reduzir no período de dois a cinco anos, enquanto a Polônia, a República Checa e a República Eslovaca, de sete anos, e a Hungria, de dez.

Se a participação na área de Livre Comércio Hemisférico sugere uma tendência à incerteza, a recusa, conforme o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, traria custos evidentes: (i) posição desvantajosa no mercado norte-americano em relação a outros países; (ii) risco de perda dos mercados latino-americanos para o NAFTA; (iii) perda de uma espécie de "garantia" se fracassar o processo de multilateralização mundial.

Quanto aos efeitos dinâmicos, talvez estimulem os investimentos

diretos nos países latino-americanos. Então, importa que a origem e o conteúdo nacional das regras evitem discriminações de investidores potenciais fora da ALCH, por exemplo, a União Européia e as nações da Ásia. De outra parte, os compromissos internacionais assumidos pelos países participantes seriam um fator de natureza previsível em sua própria condução da política econômica doméstica. Ainda, a ALCH promoveria, provavelmente, a reavaliação estratégica da América Latina no cenário internacional. A relação mexicana com a Europa, por exemplo, recebeu uma nova dimensão depois da instituição do NAFTA. Entretanto, a "fusão" da América implicaria um alto preço político para os países da América Latina quanto à elaboração de sua política autônoma em investimentos, propriedade intelectual e informática, entre outros. Além disso, como os ajustes estruturais para implantação da ALCH serão mais sentidos na América Latina, a existência de um sistema de apoio financeiro seria imperativo.

Para o ex-secretário brasileiro de política econômica, Wiston Fritsch, a política externa brasileira, via integração regional, poderia seguir, entre outras, a linha de não negligenciar a integração hemisférica, adotando, em especial, uma política bifronte, quer dizer, por um lado, adaptar a possível participação do MERCOSUL no NAFTA à evolução da integração do Cone Sul e, por outro, estimular uma ação de integração mais agressiva com os países latino-americanos[16].

Atualmente, a ALCH é ainda uma idéia efêmera. A administração democrata americana está esperando os efeitos práticos dos resultados da Rodada Uruguai do GATT, e também como a OMC funcionará. A maioria republicana no Congresso Americano talvez leve os Estados Unidos a uma posição de mais isolacionismo no cenário internacional. Entretanto disputas comerciais futuras entre a União Européia, o Japão e os Estados Unidos poderiam encorajar o último a desenvolver uma atitude mais pragmática para com a América Latina. Também a possibilidade de extensão da ALCH a alguns países asiáticos, ou suas relações com a APEC, são importantes variáveis para as nações latino-americanas definirem sua política de inserção internacional.

2.4 – MERCOSUL e União Européia

Desde os anos sessenta, a União Européia tem sido um modelo institucional e um importante parceiro para a América Latina. Apesar disso, considerando-se a relação inter-regional, constatamos que a América Latina não é uma verdadeira prioridade na política externa européia. Essa atitude contrasta com os vínculos históricos e culturais e ainda com o processo de redemocratização

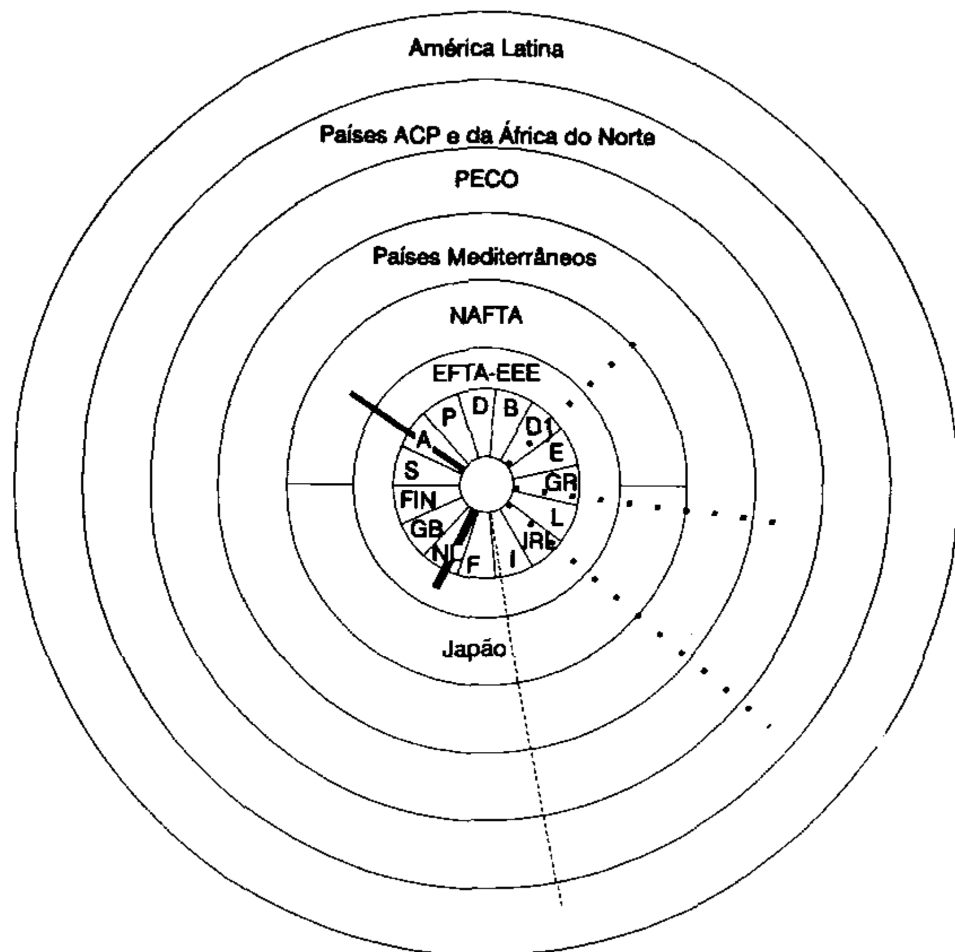
latino-americano desde os anos oitenta. Por outro lado, vê-se que, com os países da Europa Central e Oriental – PECO – onde o risco geopolítico é imediato e incontestável, o apoio da União Européia é mais vigoroso.

Parece que esforços têm sido realizados por ambas as partes no sentido de promover a utilização de potencialidades de cooperação mútua no contexto econômico e político. Na tentativa de corrigir essas distorções, uma dupla análise se faz necessária. Por um lado, seria importante compreender as razões da ausência européia, e então estudá-las para saber se são superáveis ou não. Por outro lado, poderia ser necessário verificar se há condições objetivas que possam permitir uma reaproximação entre a União Européia e a América Latina[17].

Do ponto de vista estratégico e político, a hierarquia da UE funciona segundo uma lógica para seu próprio desenvolvimento e inserção no cenário internacional como uma grande potência (o diagrama na página seguinte mostra, *grosso modo*, o grau de prioridades da União Européia em suas relações externa e interna). De fato, a evolução do comércio da União Européia fez crescer muito mais o comércio intracomunidade do que o internacional. Essa vocação centrípeta foi estimulada pelo Ato Único e, provavelmente, será consolidada pelo Tratado de Maastrich.

Desde os anos setenta, quando a CEE começou o processo de expansão com o Reino Unido, a capacidade de influência da EFTA diminuiu. Em maio de 1992 seus países assinaram um acordo com a UE estabelecendo o Espaço Econômico Europeu – EEE –, que previa relações mais profundas entre os dois blocos. Esse acordo não foi ratificado pela Suíça, que conduziu um *referendum* popular, e, como conseqüência, ficou sozinha na estrutura da EFTA. Com a entrada da Áustria, Finlândia e Suécia na UE, desde 1 de janeiro de 1995, o EEE fica constituído apenas pela Islândia, Lichtenstein e Noruega. Por causa de seu alto nível de desenvolvimento econômico e social, os laços entre esses quatro países e a UE têm sido muito fortes, e devemos esperar que no futuro, seguindo a *lógica dos megablocos* eles serão *forçados* à adesão.

As relações com o NAFTA e o Japão, o terceiro círculo, confirmam a tendência da Comunidade, desde o fim dos anos oitenta, para promover suas relações com países desenvolvidos. O investimento é principalmente tecnológico, com associações entre empresas, laboratórios, *joint-ventures*, funcionando no sentido de produzir alta tecnologia para os mercados nipônico, norte-americano e europeu. A UE parece menos interessada em produzir artigos de tecnologia adaptada, visando o mercado de países em desenvolvimento, prejudicados por uma distribuição desigual de renda e por uma dívida externa extremamente corrosiva.



Com os outros círculos, a União Européia mantém, *grosso modo*, uma relação centrada numa lógica unilateral e cooperativa. Com os PECO e os países do Mediterrâneo, o problema geopolítico motivou a UE a agir, protegendo suas fronteiras contra o fluxo migratório. Através de acordos econômicos privilegiados, a União Européia tenta evitar a instituição de um *cinturão sanitário*– isóbara política muito frágil – que poderia se tornar um *point chaud* em sua vizinhança imediata[18].

Finalmente, a política da UE para os países da África, Caribe e Pacífico (ACP) é uma espécie de prolongamento colonialista tardio, no qual o caráter limitado e primário de suas economias, transformou-os virtualmente em exportadores de produtos tropicais[19].

Nesse contexto, a América Latina não despertou interesse estratégico imediato. Pedido pelo Grupo de Embaixadores Latino-Americanos (GRULA), a Comissão da Comunidade Européia fez um levantamento para identificar as causas desse "desinteresse" europeu. As conclusões apontaram como causas fatores político-econômicos na América Latina: (i) políticas macroeconômicas que não permitem a estabilidade de preços; (ii) esquemas de comércio contrários às exportações do subcontinente; (iii) negligência na formação de recursos humanos; (iv) baixos níveis de investimentos estrangeiros e, em conseqüência, uma fraca modernização tecnológica.

O mesmo levantamento declara que as condições de exportação da América Latina não podem ser entendidas pelo protecionismo da União Européia e que há pouca evidência de discriminação sistemática da UE contra as exportações latino-americanas[20]. Acrescente-se ainda que, sob o ângulo financeiro, o levantamento não leva em consideração as flutuações das taxas de juros internacionais e suas conseqüências sobre os preços dos produtos primários exportados; além disso, despreza seu impacto na formação da dívida externa, como também no seu serviço.

Para os latino-americanos, as causas daquele "desinteresse" estão, sobretudo, na política de comércio discriminatória da comunidade. Eis os pontos principais: (i) a Política Agrícola Comum – PAC – que provocou a redução do mercado comunitário, o desvio do comércio das exportações latino-americanas para terceiros países – por causa dos subsídios e do *dumping* europeus – e a perturbação dos próprios sistemas produtivos latino-americanos como conseqüência das importações subsidiadas da UE; (ii) tarifas discriminatórias e barreiras não-tarifárias superiores às impostas a outros países em desenvolvimento; (iii) a discriminação sobre a alocação financeira para a cooperação econômica.

Do ponto de vista conceitual, a abordagem da América Latina como um todo coloca juntas algumas realidades sócio-econômicas completamente diferentes e esconde a interpretação do fenômeno de relacionamento entre os países desse subcontinente e a União Européia[21]. O GRULA refere-se ainda à inconsistência da análise da Comunidade, que condena as práticas da América Latina, mas ela própria usa os mesmos instrumentos. Segundo a OCDE, o protecionismo aumentou em países desenvolvidos – especialmente na UE – e diminuiu nos países em desenvolvimento.

Apesar das divergências, há evidências de que tais problemas caminham para uma solução. O GRULA, por um lado, admite que alguns argumentos da União Européia são pertinentes para alguns países ou grupos de países; a Comissão da União Européia, por outro, quis começar a política de análise "caso a caso" no sentido de evitar os erros evocados pelo GRULA.

Para a América Latina, a União Européia representa o bloco de comércio mais importante do mundo. Em 1992, o mercado da União Européia recebeu 31% das exportações do MERCOSUL, sendo seu mais importante parceiro. Entretanto, comparando os produtos industrializados exportados pelo MERCOSUL para a Ásia, os Estados Unidos e a União Européia, vê-se que, *grosso modo*, representam, respectivamente, 30%, 75% e 50% do total das exportações do MERCOSUL para essas áreas. Para a União Européia, o mercado do MERCOSUL representa apenas 1,5% de suas exportações e 2,7% de suas importações, quer dizer, um mercado de pequena importância.

Contudo, desde a entrada dos portugueses e espanhóis na UE em 1986, as relações entre esta e a América Latina têm sido debatidas mais freqüentemente[22]. Os dois países ibéricos trouxeram, para as negociações intracomunidade, suas relações culturais privilegiadas com as nações latino-americanas, o que foi certamente uma vantagem política para eles. Mesmo se do ponto de vista econômico essa expansão tenha provocado um desvio de comércio nocivo e limitado aos países do MERCOSUL, não podemos negar a importância do papel político que Portugal e Espanha têm desempenhado na estrutura da comunidade afim de desenvolver e aprofundar sua relação com a América Latina. Foi com o comissário espanhol, Abel Matutes, que a atitude européia mudou de uma percepção simples de comércio para uma abordagem política e global. Foi sob a presidência lusitana do Conselho de Ministros da União Européia que o Acordo Quadro UE – Brasil foi assinado em junho de 1992 e uma proposta de decisão foi elaborada com vistas à assinatura de um acordo entre a Comunidade e o Grupo Andino. Além disso, o acordo interinstitucional entre a UE e o MERCOSUL foi também assinado, em maio de 1992, sob a presidência portuguesa.

No entanto, foi a profunda reforma, que aconteceu desde o fim dos anos oitenta na América Latina, que deve ser considerada como o fator mais importante de estímulo do interesse europeu com relação ao Cone Sul. Para o embaixador argentino no Brasil, Alieto Guadagni, até 2010, as exportações da Comunidade para a América Latina atingirão cerca de US$ 100 bilhões[23]. Entre 1992 e 1993, as exportações européias para essa região aumentaram de 40% e, no momento, é o mercado mais dinâmico para as exportações européias. De

acordo com um relatório da Comissão da UE os agentes econômicos europeus vêem positivamente o processo de modernização e abertura do MERCOSUL (...). Ele já representa um mercado consumidor significativo, e tem um alto potencial de crescimento. O MERCOSUL é um novo pólo de desenvolvimento do mundo e, para a Europa, uma região estratégica chave[24].

No sentido de canalizar esses potenciais entre as duas regiões, o Vice-Presidente da Comissão Européia, o espanhol Manuel Marin, propôs a criação de uma Área de Livre Comércio entre a União Européia e o MERCOSUL. A proposta foi ratificada pelo Conselho de Ministros de Essen em dezembro passado, e é constituída de duas etapas: uma preparatória, até 2001, acordo interinstitucional provavelmente a ser assinado ainda em 1995; o outro, a partir de 2001, prevê uma Área de Livre Comércio. Entretanto, a Área de Livre Comércio MERCOSUL/União Européia será, possivelmente, parcial, porque apesar dos esforços do MERCOSUL os produtos agrícolas constituirão, sem dúvida, uma exceção.

Hoje a UE permanece um modelo institucional e um parceiro importante para o MERCOSUL. Os resultados da Rodada Uruguai, o novo contexto das relações UE-ACP, a contingência geopolítica dos países da Europa Central e Oriental e a consolidação da democracia e desenvolvimento econômico nos Estados-partes do MERCOSUL têm um papel importante no futuro da política externa do MERCOSUL em direção à União Européia.

2.5 – MERCOSUL e Ásia

Se podemos identificar algumas especificidades políticas e culturais entre a Europa, a América do Norte e a América Latina, seria difícil apontar similaridades entre elas e os países asiáticos. As instituições latino-americanas foram sempre influenciadas pelos princípios europeus e norte-americanos e suas elites econômica e política têm sido formadas na Europa e Estados Unidos.

É verdade que, como na América Latina, a *onda de choque* da integração européia atingiu alguns países asiáticos. O melhor exemplo é o da Associação das Nações do Sudeste Asiático – ASEAN[25] – a qual tem sido um ator importante do comércio mundial. Porém, mesmo se a idéia geral de integração está presente tanto na Ásia como na América Latina, suas concepções são fundamentalmente diferentes, porque a homogeneidade latino-americana gera uma tendência para uma maior união política, enquanto os países asiáticos, por causa de sua heterogeneidade cultural, parecem se conformar a uma comunidade puramente econômica[26].

Embora haja um hiato cultural entre a América Latina e a Ásia, desde que a Bacia do Pacífico tornou-se um dos centros da economia mundial, alguns países daquela começaram a desenvolver vínculos com esta região.

O Espaço Asiático, composto pelo Japão, pelos novos países industrializados – NIC – ASEAN e China, representou, em 1992, cerca de 12% das exportações do MERCOSUL. Esse percentual significa pouco em relação às negociações comerciais com a União Européia (31%), América do Sul (23%) e América do Norte (20%), no mesmo ano. Eis, pois, a razão, de acordo com a política de comércio exterior multilateral brasileira, para se procurar aumentar os intercâmbios do MERCOSUL com aquela região. De qualquer modo, a política externa do MERCOSUL para a Ásia depende da evolução da *lógica de megablocos*.

Como já assinalamos, os Estados Unidos pretendem formar uma ALCH no Continente Americano em torno de 2005; todavia não se sabe como vão "conduzir" as contradições de serem o centro de duas enormes áreas de livre comércio, e se sua relação com a APEC e, sobretudo, com o ASEAN, influenciará suas relações com a América Latina, em especial com o MERCOSUL.

A UE parece estar consciente de que, enquanto seu comércio interno parece ter atingido o ápice, o valor de seu comércio com a Ásia continuará crescendo vertiginosamente. Durante a presidência alemã da UE, no segundo semestre de 1994, o *leitmotiv* era que a intensificação do comércio e dos investimentos com a Ásia, e especialmente com a ASEAN, eram essenciais para a competitividade da Europa. Entretanto, como os dois outros *grandes* da Comunidade – França e Reino Unido – estão menos interessados, e acima de tudo, porque Portugal continua a bloquear qualquer revisão no pacto de cooperação de 1980, como conseqüência da disputa sobre a anexação do Timor Oriental pela Indonésia, nenhuma iniciativa importante é esperada.

Na expectativa da evolução das relações EUA-Ásia e UE-Ásia, o MERCOSUL procura influenciar as condições dessas relações, aparecendo como um pólo alternativo. A estratégia é desenvolver contatos diretos para a implementação das negociações de comércio, no sentido de equilibrar os intercâmbios externos do MERCOSUL e, talvez, através do Chile, intervir no processo da integração da APEC.

3 – Conclusão

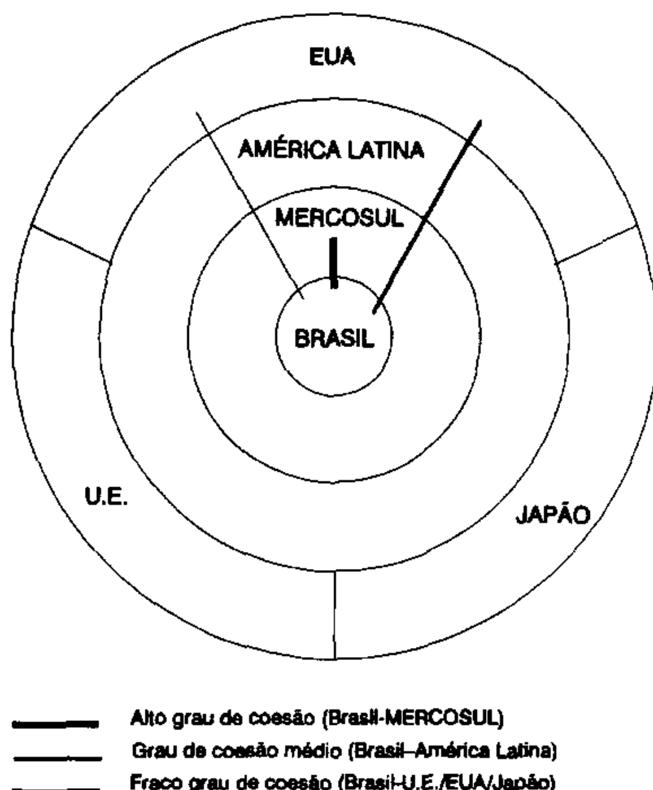
Considerando a diversidade geográfica de seus parceiros, o Brasil não poderia concentrar seus intercâmbios em uma região apenas: MERCOSUL,

ALCH, UE ou Ásia. A política do Itamaraty tem sido a promoção do sistema de comércio internacional aberto, baseado em discussão multilateral. Entretanto, os tomadores de decisão brasileiros pensam que o regionalismo exerce um papel chave e, provavelmente, será o melhor caminho para uma inserção internacional menos traumática. Considera-se sempre o exemplo da União Européia para mostrar o sucesso do modelo de regionalização do fluxo de comércio[27], apesar da incerteza política nesse nível de integração. Se esforços foram desenvolvidos visando reforçar sua presença no GATT/OMC, e como conseqüência, buscando desenvolver o multilateralismo, o Brasil não pode, *pari passu*, negligenciar a importância específica de suas relações com os Estados Unidos e a UE.

A OCDE publicou um estudo que apresenta quatro possíveis situações de evolução econômica do mundo para o período de 1990-2015[28]. Na primeira, a América do Norte se desenvolveria mais que a Europa; na segunda, o desenvolvimento da Europa seria maior que o da América do Norte; na terceira, uma crise mundial; na quarta, uma prosperidade difusa. As taxas de crescimento do PIB da América Latina seriam, respectivamente, de 4,3%, 2,8%, 3,0% e 5,6%. Esse levantamento mostra que mesmo uma situação de crise mundial pode ser mais favorável à América Latina que uma Europa próspera, contrastando com fracos Estados Unidos. Essas situações hipotéticas revelam um alto grau de correlação entre o crescimento econômico dos Estados Unidos e da América Latina. Assim, o movimento em direção aos Estados Unidos é concebido como uma das alternativas, visando ao equilíbrio dos desafios estratégicos da inserção internacional. Como o MERCOSUL, a ALCH permitirá um aumento no grau de abertura da economia brasileira. De fato, pela sua dimensão continental, o Brasil não tem como vocação adotar altos coeficientes de abertura, como algumas economias européias ou algumas "plataformas de exportação" do sudeste asiático. Para fazer frente aos investimentos de risco internacionais, econômicos e políticos, o Brasil tem se utilizado da estratégia da "lógica dos círculos concêntricos", esquematizada no diagrama da página seguinte.

O primeiro círculo, o pequeno, corresponde à política interna do país. É unânime que o sucesso de todo processo de integração depende da capacidade individual das economias e sociedades a serem associadas. A praga inflacionária, a colossal dívida externa, a administração pública inchada e corrupta, o sistema tributário ineficaz, são fatores negativos para a dinâmica da integração. A estabilidade macroeconômica e o *capital social*[29] são uma espécie de condição *sine qua non* para a construção do Mercado Comum. Certamente, a associação Estados-partes/Mercado Comum funciona como um sistema de *feedback* no qual o Mercado Comum desempenha um papel predominante de consolidação, mas não é seu ponto de partida.

Lógica dos círculos concêntricos



O segundo círculo diz respeito às relações entre o Brasil e o MERCOSUL. O caráter pragmático da evolução do Tratado de Assunção mostra que os quatro Estados-partes se comprometeram em um processo com tendência a progredir em direção a uma união profunda. O MERCOSUL significa uma mudança de mentalidade no governo e nas mentes dos empresários que, durante décadas, seguiram o credo da CEPAL de substituição de importações.

Ademais, a dinâmica do MERCOSUL deve funcionar como um pólo de atração para um grupo Andino decadente ou para um Chile geograficamente muito inserido no Cone Sul. Tal movimento de aglutinação vai representado no terceiro círculo. Os exemplos da ALALC e da ALADI mostram que a ausência de engajamento, resultante de várias disputas econômicas e políticas, provocou uma inércia que resultou, a médio prazo, na falência dos projetos. Para sobrepujar tudo isso, o Brasil propôs criar a ALCSA, visando canalizar os esforços de integração do MERCOSUL, do Chile e do Grupo Andino.

Os últimos dois círculos, porém, apresentam uma característica não compartilhada pelo quarto. Apesar dos diferentes graus, o MERCOSUL (grau forte) e uma futura ALCSA (grau mais fraco) têm a possibilidade de evolução política, essencial a todo processo de integração. Por um lado, o Brasil, a Argentina, a Colômbia, a Venezuela e o Chile têm um PIB maior que seus vizinhos sul-americanos, mas compartilham as mesmas condições sociais do mundo em desenvolvimento. Daí suas negociações políticas serem menos complicadas e as relações com o mundo desenvolvido evidenciarem uma espécie de comunhão de idéias. Por outro lado, um vínculo com os Estados Unidos revela um brusco contraste quanto ao PIB e aos indicadores sociais[30]. Tais disparidades tornam inconsistente o futuro político de um projeto de integração. O quarto círculo é composto pelos três terços do círculo concêntrico com os mesmos raios. Eqüidistantes do Brasil vêem-se os três pólos econômicos mundiais: a União Européia, os Estados Unidos e o Japão.

O objetivo parece ser a promoção de uma política de inserção gradual, centrada no MERCOSUL, seguida pela ALCSA e daí dirigida, igualmente, em direção aos três maiores pólos.

A política de relações externas do MERCOSUL, levando-se em consideração a abordagem brasileira, tem sido procurar responder aos novos desafios internacionais. A queda do Muro de Berlim introduziu o que poderíamos chamar de *geopolítica quântica*, que evoca a idéia de que, na prática, o ator internacional existiria, sobretudo, sob a forma regional[31]. A geopolítica quântica destaca o fato de que depois da era da Guerra Fria os princípios das relações internacionais começaram a mudar de sistema de referência, passando da noção de um *tissu d'îles* (Estados) à idéia de um *réseau d'archipels* (Blocos Integrados). Nesse sentido, mesmo países de dimensões continentais, como os EUA, o Canadá e o Brasil, são persuadidos pela necessidade de expandir suas fronteiras, objetivando uma maior eficiência no desenvolvimento de seus potenciais político e econômico.

A *importação* (Badie), o *mimetismo* (Meny) ou a *tradução* (Balandier) do modelo da União Européia pelas nações da América Latina vão resolver a crise do Estado Moderno?[32]

Considerando a noção de *tempo mundial* desenvolvida por Zaki Laïdi[33], podemos dizer que o atual *mercado ideológico* mundial tem sido caracterizado, por um lado, por sua instabilidade e, por outro, pelo quase consenso no que diz respeito à economia de mercado e à integração global/regional. A ausência de definição sobre o papel dos novos centros de poder, *e.g.*, a China e a Rússia, sobre o futuro das ex-repúblicas soviéticas, sobre a Europa Central e Oriental e o

conflito dos Balcãs, tudo contribui para a desestabilização da ordem internacional. De outra parte, a certeza da internacionalização da economia foi colocada em questão. A recente crise mexicana evoluiu como um *ponto de interrogação* sobre as relações entre o Estado, a economia e a sociedade. A crise financeira que ultimamente tem caracterizado o sistema monetário europeu pode influenciar o futuro da União monetária e, conseqüentemente, o futuro de toda integração européia. Os resultados da Reunião Intergovernamental de 1996 serão de fundamental importância para o futuro do vasto processo de integração que hoje tem lugar nos cinco continentes.

Notas

1 Cf. QUERMONNE, Jean-Louis. *Le Systéme Politique Européen*. Paris: Montchrestien, 1993.

2 Cf. LECA, Jean. La Théorie Politique. in GRAWITZ, Madeleine, LECA, Jean. *Traité de Science Politique*. vol. I. Paris: Presses Univeritaires de France, 1985, p. 103.

3 CEPAL: Comissão Econômica para América Latina e Caribe.

4 Cf. ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no Contexto Regional e Internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

5 Não há Corte de Justiça no MERCOSUL. Todas as controvérsias são resolvidas por um tribunal *Ad hoc*, formado para a ocasião, que funciona de acordo com o Protocolo de Brasília. Cf. *Boletim de Integração Latino-Americano, Especial*: Dois anos do Tratado de Assunção, Brasília: Ministério das Relações Exteriores (MRE), março, 1993.

6 Por exemplo, em 1990, o grau de abertura das economias do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai foi, respectivamente, 13%, 18%, 43% e 37%. Para o cálculo, usou-se a fórmula (exportação + importação)/PIB. Cf. BRAND, Diana. Libre-échange en Amérique-Latine: les perspectives de succès, *Problèmes d'Amérique Latine*, Nº 07, Paris, October-December, 1992.

7 Há informações de que os produtos mais afetados seriam suco de laranja, tabaco, açúcar, calçados, ferro e aço, têxtil, vidro, auto-rádios e artigos agro-industriais. Cf. *Boletim de Integração Latino-Americana*, nº 7, Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), Brasília, Outubro-Dezembro, 1992.

8 O "Plano Real" e a subseqüente globalização da economia do Brasil são fatores importantes para o futuro do MERCOSUL e suas imensas possibilidades. Podemos notar que, na Reunião de Cúpula da América, o Chile foi oficialmente convidado a participar do NAFTA.

9 O primeiro parceiro comercial do Chile é a União Européia que absorve 26% de suas exportações. Os Estados Unidos absorvem 18%, o Japão, 16% e o MERCOSUL,

12%. Entretanto, é interessante notar que a maior parte dos produtos de exportação chilenos (41%) vai para o mercado do MERCOSUL.

10 Esses acordos foram prorrogados até 31 de dezembro de 1995.

11 Nessa operação, a YPFB é associada ao Emrom norte-americano, que participa com 40%. No lado brasileiro, a PETROBRÁS é associada ao Grupo BTB, formado pelo British Gas., Tenneco (USA) e BHP (Austrália), a qual participa com 25%. Cf. ALVES, Ubirajara. Bolívia quer fornecer gás, *Gazeta Mercantil*, 31 de dezembro de 1994, Especial Relatório MERCOSUL, p. 46.

12 Cf. MEDEIROS, José Artur Denot. A Área de Livre Comércio Sul-Americana: o imperativo e a lógica da cooperação regional, *Boletim de Integração Latino-Americana*, nº 13, MRE, Brasília, Abril-Junho 1994.

13 Cf. SIDJANSKI, Dusan. *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*. Paris: PUF, 1992, p. 169-170. Para uma análise teórica do funcionalismo, cf. HAAS, Ernst B. *The Uniting of Europe*. Stanford-California: Stanford University Press, 1958.

14 MEDEIROS, José Artur Denot, *op. cit.*

15 Cf. TACHINARDI, Maria Helena. Lampréia dá prioridade ao MERCOSUL, *Gazeta Mercantil*, 03/01/95, p. 12.

16 Fritsh postula dois possíveis *timing cases* na constituição da ALCH: primeiro, os Estados Unidos tentariam, acima de tudo, "digerir" a integração com o México; segundo, haveria uma integração acelerada, a qual os Estados Unidos dariam um ritmo mais dinâmico por meio da associação hemisférica. O primeiro é considerado o melhor para o Brasil, porque pode permitir a reunificação política do MERCOSUL e a consolidação do processo de abertura do comércio. Cf. Relatório do seminário *Perspectivas nas relações MERCOSUL/NAFTA*, organizado pelo Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, em 10 de dezembro de 1992; *Boletim de Integração Latino-Americana*, nº 8, MRE, Brasília, janeiro-março, 1993.

17 Cf. *Rapport de la Présidence de la Commission des Communautés Européennes*, que serviu de base ao diálogo entre o Grupo de Embaixadores Latino-Americanos – GRULA, e o Comissário Abel Matutes em 15 de novembro de 1990.

18 Depois de décadas de veto, parece que a Grécia, atualmente, aceitará a instituição de uma União aduaneira entre a União Européia e a Turquia. Isso pode ser interessante para analisar como esse acordo afetará o comércio MERCOSUL-UE. Cf. Greece bars EU-Turkey pact, *International Heral Tribune*, 10 de fevereiro de 1995, p. 05; European accord with Turkey hits a snag in Strasbourg, *International Herald Tribune*, 17 de fevereiro de 1995, p. 05; LEMAITRE, Philippe. Accord des Quinze pour une union douanière avec la Turquie, *Le Monde*, 06/03/95, p. 03.

19 Privilegiando as relações com os PECO, a União Européia tem sérias dificuldades para estabelecer o orçamento dos países ACP. A França, que estava à frente da presidência rotativa da União Européia até 31/06/95, tentou promover o aumento da ajuda para acompanhar o andamento da inflação. O Reino Unido insistiu em cortar sua contribuição em um terço, enquanto a Alemanha, a Itália e a Holanda alegaram que tinham condições apenas de manter os gastos estáveis em termos nominais. Cf. BUERKLE, Tom. EU's aid to Third World Suddenly in question, *International Herald Tribune*, 17 de fevereiro de 1995.

20 De acordo com um levantamento da CEPAL, os países latino-americanos são os que, geralmente, mais sofrem com os efeitos da política protecionista da UE. Enquanto a porcentagem média das tarifas usadas pela União Européia para importações africanas é de 0,2% e para as importações asiáticas, de 0,9%, para os latino-americanos é de 2,6%. No que diz respeito às barreiras não-tarifárias, elas afetam 9,9% das importações da África, 10,4% das importações da Ásia e 27,7% das importações da América Latina. Cf. Le Protectionisme des Pays Industrialisés: stratégies régionales de négociations et défense, CEPAL, LC6 1459, 08 de junho de 1987.

21 Para uma análise do conceito de "América Latina", cf. MARTINIERE, Guy. *Les Amériques Latines: une histoire économique*, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1978.

22 Cf. MEDEIROS, Marcelo de Almeida. *L'Impact de l'intégration européenne dans les relations Brésil – CEE (1980-1992)*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Grenoble, Setembro 1993.

23 Cf. GUADAGNI, Alieto. Vantagens da parceria MERCOSUL-União Européia, *Folha de São Paulo*, 02/01/95, p. 2-2.

24 *Ibid.*

25 A ASEAN é formada, desde 1967, pela Malásia, Cingapura, Filipinas, Tailândia e Indonésia; após sua independência, em 1984, o Brunei integrou a associação e, no momento, o Vietnam tenta tornar-se membro. Cf. RICHARDSON, Michael. ASEAN looks to Vietnam, *International Herald Tribune*, 03/10/94, p. 13. Para mais informações sobre o modelo ASEAN, ver BOISSEAU DU ROCHER, Sophie. Le modèle régional ASEAN, *Etudes*, Paris, abril 1994.

26 Cf. ZEA, Leopoldo (Coord.) et al. *América Latina en sus ideas*. UNESCO, México: Siglo Veintiuno Editores, 1986.

27 De acordo com dados do Banco Mundial e do FMI, em 1960 apenas 34% das exportações dos países da UE foram efetivadas entre eles, enquanto, em 1990, esse percentual aumentou para 60%.

28 Cf. OCDE, *Perspectives à long terme de l'économie mondiale*, Paris: 1992.

29 Capital social: variável que consiste na capacidade de mobilização política de uma determinada sociedade. De acordo com o grau educacional, a participação do cidadão no processo político e social pode gerar um apoio decisivo para o desenvolvimento do Estado. O caso das sociedades nipônica e germânica do pós-guerra são bons exemplos. Cf. PUTMAN, Robert. A Comunidade Próspera, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 de abril de 1994.

30 Para se ter uma idéia, em 1990 o PIB dos Estados Unidos era 13 vezes maior que o brasileiro.

31 E como se a noção de *unité de survie* de Nobert Elias residisse, no domínio das relações internacionais, especialmente nos espaços integrados.

32 Cf. BADIE, Bertrand. *L'Etat Importé*. Paris: Fayard, 1992; MENY, Yves (dir.). *Les Politiques du Mimétisme Institutionnel – La Greffe et le Rejet*. Paris: L'Harmattan, 1993; BALANDIER, G. *Sens et Puissance*. Paris: PUF, 1971.

33 Cf. LAIDI, Zaki (dir.). *L'Ordre Mondial Relâché*. Paris: PFNSP, 1993.

Abstract

The obectif of this article is to focus on the external relations of MERCOSUL. It will start with a rapid introduction about MERCOSUL's genesis, its institutions and its decision making process, which will be very important to understand the members states' room to manoeuvre on MERCOSUL's foreign policy. Then it will analyse the relations between MERCOSUL and the principal geographical regions of the world, *e.g.,* Latin America, North America, Western Europe and Asia. Is MERCOSUL going to be the *hard core* of a future South America Free Trade Area? Or, on the contrary, is it going to attempt to associate itself with NAFTA? Or, yet, could MERCOSUL combine these two possibilities? What kind of place is the European Union going to take at MERCOSUL's foreign policy? Could MERCOSUL develop its own relations with Asia?

Resumo

O objetivo do presente artigo é apreciar as relações externas do MERCOSUL. Ele começa com uma rápida introdução sobre a gênese do MERCOSUL, suas instituições e seu processo de tomada de decisões, os quais serão bastante importantes para a compreensão da margem de manobra dos Estados-partes na política externa do MERCOSUL. Em seguida ele analisa as relações entre o MERCOSUL e as principais regiões geográficas do globo, quais sejam, a América Latina, a América do Norte, a Europa Ocidental e a Ásia. O MERCOSUL será o centro de uma futura Área de Livre Comércio Sul Americana? Ou, ao contrário, tentará associar-se ao NAFTA? Ou, ainda, poderia o MERCOSUL combinar essas duas possibilidades? Que lugar a União Européia vai ocupar na política externa do MERCOSUL? Poderia ele desenvolver suas próprias relações com a Ásia?

A abertura da economia brasileira e sua influência nas relações exteriores do Brasil

KLAUS-WILHELM LEGE*

"Quem quer que descreva o Brasil hoje
descreve inconscientemente também o seu ontem.
Apenas quem tem olhos para seu passado
enxerga seu verdadeiro sentido"[0]

Introdução

O presente trabalho sobre a abertura da economia brasileira e sua influência nas relações exteriores do país está baseado no estudo da literatura econômica mais recente e importante sobre o Brasil publicada na Alemanha. Paralelamente, leva em conta pesquisa realizada entre empresários alemães e alemães-brasileiros, de representatividade no Brasil, e gerentes gerais das Câmaras de Comércio e Indústria na Alemanha, na qualidade de representantes do empresariado alemão. Este estudo inclui também aspectos apresentados, principalmente pelos participantes alemães, durante o Simpósio Brasil-Alemanha, realizado de 17 a 19 de agosto de 1995, em São Paulo.

Embora neste estudo a influência da economia sobre as relações políticas externas seja observada basicamente sob perspectiva alemã, considerando-se o material de consulta utilizado, a sua dimensão pode também estender-se ao relacionamento econômico mantido pelo Brasil com outros países.

Para melhor entendimento da liberalização da economia brasileira no início da década de 1990 e suas conseqüências no âmbito da política exterior

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (2): 59-98 [1995].

* Doutor em Economia pela Universidade de Bonn. Gerente Geral da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha de São Paulo e do Conselho Integrado das Câmaras Brasil-Alemanha.

foram relembrados aspectos históricos de importância para a compreensão tanto da situação atual quanto do desenvolvimento futuro.

1. A industrialização como meta da política econômica brasileira na segunda metade do século XX

A industrialização brasileira pode ser dividida em três grandes fases:[1]

- de 1822 a 1930: o período de um processo de industrialização predominantemente "espontâneo" sobre a base financeira da produção de café, com seu arranque por volta da virada do século;
- de 1930 a 1990: o período da industrialização de "substituição de importações", com instalação da primeira grande usina siderúrgica em Volta Redonda, como "impulso inicial"; seguido do surto desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, o "pai da Revolução Industrial no Brasil", antecipando o auge da política de industrialização baseada no "modelo brasileiro" de 1964 a 1984 e conseqüentemente o "milagre econômico brasileiro" na década de 1970;
- de 1990 até hoje (1995): o período da industrialização "voltada para o mercado mundial".

O chamado modelo brasileiro de desenvolvimento econômico baseou-se numa política econômica voltada para a economia de mercado, orientada primordialmente para o crescimento do mercado interno, com considerável participação estrangeira e com uma posição flanqueada pelo Estado, composto por militares e tecnocratas na liderança política.[2] Esse modelo, designado como "nacionalismo brasileiro" ou "nacional-desenvolvimentismo" na literatura brasileira sobre política externa,[3] levou a um desenvolvimento social fortemente desequilibrado, mas não a princípio marginalizante.[4]

No início de 1980, o modelo de desenvolvimento brasileiro entrou numa recessão, que acabou por mostrar que reformas neoliberais seriam inevitáveis.[5] Amado Luiz Cervo, contudo, chama a atenção para o fato de que até então, de acordo com as estatísticas referentes ao desenvolvimento econômico, o "nacionalismo brasileiro" levou a um progresso maior do que qualquer liberalismo no Brasil.[6]

1.1. O início da alta industrialização

Desde o início dos governos militares em 1964, o Estado passou a intervir diretamente na vida econômica. No primeiro e no segundo planos econômicos,[7] foram formuladas as principais metas de desenvolvimento, que depois foram sedimentadas nos mais diversos programas.[8] Nos planos de desenvolvimento, coube uma importância especial à política tecnológica, à qual foi conferida grande importância também na Constituição de 1988.[9]

Em relação ao capital estrangeiro, necessário para a realização dos planos ambiciosos, Ernst Günther Lipkau esclarece naquela época, que "a lei sobre o capital estrangeiro, modificada em 1964, é a base para toda a atividade de investidores não brasileiros. Essa legislação delimitou o campo para essa atividade e estabeleceu regras para o jogo que, também do ponto de vista do empresário estrangeiro, são reconhecidas como estando no legítimo interesse do Brasil."[10]

1.1.1. A indústria siderúrgica como impulso inicial

A industrialização sistemática foi o principal objetivo da política econômica brasileira durante longos períodos entre 1930 e 1995. O sucesso dessa meta está baseado em grande parte na primeira grande siderúrgica brasileira, a CSN – Companhia Siderúrgica Nacional, construída durante a Segunda Guerra Mundial, em Volta Redonda, no Estado do Rio de Janeiro.[11]

Segundo Celso Furtado, o processo de industrialização no Brasil iniciou-se já em meados do século XIX, simultaneamente em quase todas as regiões do país e já com modernas manufaturas têxteis, tendo sido acelerado durante a Primeira Guerra Mundial.[12] Entretanto, a maioria das máquinas empregadas nesse processo só terminou de ser importada no final da Segunda Guerra Mundial.

Todavia a base para a industrialização de qualquer país é uma indústria própria de bens de capital,[13] baseada numa indústria siderúrgica própria que faltava no Brasil até ser construída, com ajuda americana, durante a Segunda Guerra Mundial, a primeira grande usina siderúrgica do país. Além disso, faltava sobretudo energia industrial, que durante o primeiro século e meio a partir da Revolução Industrial era gerada basicamente pelo carvão industrial, que não é encontrado no Brasil.[14]

"A história da indústria brasileira do ferro e, mais tarde, do aço é antiga: já no século XVI se produzia ferro no Brasil e, com a ajuda de especialistas estrangeiros, surgiram, sobretudo no século XIX e no início do século XX,

diversos fornos de fundição (...) e um primeiro alto-forno."[15] Só em 1921 é que foi construída no Brasil uma siderúrgica maior, a Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, em Sabará, no Estado de Minas Gerais.

A grande usina siderúrgica, construída em Volta Redonda com o financiamento americano de 1940, como "impulso inicial", tornou-se uma espécie de símbolo nacional, com o qual se procurava mostrar que o Brasil podia construir uma indústria pesada.[16] "Empréstimos e subvenções de todos os tipos fluíam dos EUA para o Brasil, que em 1941 construiu em Volta Redonda (...) uma grande siderúrgica, base para uma etapa de industrialização."[17/18]

1.1.2. A indústria automobilística como base

O "pai" do primeiro milagre econômico brasileiro[19] ou da "Revolução Industrial brasileira" foi Juscelino Kubitschek. Apenas sob seu governo (1956–1961), é que a industrialização foi sistematicamente impulsionada com ajuda do capital estrangeiro, segundo o lema "50 anos em 5" (Plano de Metas).

Kubitschek chamou para o país o capital estrangeiro, que Getúlio Vargas reprovava ainda em 1954 em sua carta-testamento. Os investimentos estrangeiros foram admitidos a uma cotação do dólar alta, que beneficiava os investidores. Os produtos nacionais receberam proteção máxima através de altas taxas alfandegárias fixadas para os "similares" estrangeiros e da taxa de câmbio manipulada, enquanto as matérias-primas, máquinas, ferramentas e equipamentos para a construção de novas indústrias podiam ser importados com tarifas alfandegárias mínimas ou com isenção de taxas. "Ele preservou a criatividade do homem brasileiro, dirigiu sua energia e dinamismo para objetivos concretos, alcançando na política econômica e no desenvolvimento planejado um sucesso definitivo e irrevogável."[20]

Nesse período, os grandes investimentos incidiam sobre a indústria automobilística, com base numa decisão do governo Vargas do ano de 1952; mais tarde, em tempos de crise, essa indústria também representaria a base para um salto no desenvolvimento econômico brasileiro.

1.2. O período da substituição de importações

A política econômica protecionista iniciada no Brasil em meados do século XIX com o desenvolvimento das manufaturas que, contudo, não foi capaz de acelerar a industrialização extremamente lenta, foi novamente abandonada

na segunda metade do século. O efetivo arranque da industrialização brasileira ocorreu na virada do século.[21] Sua base foi essencialmente a necessidade de "substituição das importações" em virtude da desvalorização da moeda nacional, ocasionada pela superprodução de café e pelo colapso do comércio exterior durante a Primeira Guerra Mundial. No período entre as guerras, a política de substituição de importações foi "nacionalizada", isto é, passou a ser realizada por razões político-econômicas. "Seu representante político foi o ditador (1930 a 1945) e depois Presidente (1951 a 1954) Getúlio Vargas."[22] Com ele, começa também a história do Brasil moderno.

O impulso para a industrialização veio essencialmente das proporções catastróficas da crise do café e da forma como os interesses da economia cafeeira – consciente ou inconscientemente – eram protegidos. "Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados."[23]

1.2.1. O milagre econômico brasileiro até a crise do petróleo – o problema secular da falta de energia industrial

O auge da política de industrialização foram os anos 70. Eles foram marcados pelo desenvolvimento que é designado na literatura econômica como "milagre econômico brasileiro" (propriamente dito) e que teve suas bases na reorganização de todo o sistema econômico e financeiro durante o governo militar de Castelo Branco (1964-1967). As leis xenófobas da época de João Goulart foram alteradas, estimulando-se assim novos fluxos de capital estrangeiro. De modo geral, a nova política econômica fez surgir um forte crescimento econômico "com um aumento ainda mais rápido do endividamento externo."[24] Nesse período, pôde ser verificado novamente um grande surto de investimentos do exterior, especialmente de empresas de médio porte.

Apenas as crises do petróleo de 1974 e 1979, suscitadas pela drástica elevação dos preços do cartel internacional dos países produtores, associadas à elevação do nível internacional dos juros entre 1979 e 1982 e às restrições ao crédito após o endividamento excessivo do México em 1982 ("crise da dívida externa") bem como ao fenômeno concomitante da recessão econômica mundial, acarretaram, no início da década de 1980, sérios abalos no crescimento econômico brasileiro,[25] deixando claro o problema original de toda a economia brasileira: o enorme impasse energético causado pela falta de carvão industrial e pela necessidade de importação de, inicialmente, até 81% do total de petróleo consumido no país.[26] "Talvez a característica mais singular de sua história

econômica seja o fato de que sempre faltará ao Brasil a melhor força motriz do momento, e ele precisará importá-la – nos primeiros séculos, os braços humanos, no século XIX, o carvão e, no século XX, a gasolina."[27] Nos produtos do monopólio agrícola, contudo, a falta de energia industrial era compensada pela "fertilidade da terra, pela facilidade do plantio, pela primitividade do processo de produção".[28]

A eclosão da crise da dívida externa é o início de um profundo processo de adaptação às modificações no fluxo internacional de capitais. "A *armadilha do endividamento* na qual o Brasil caíra significou, mais do que incapacidade de pagamento por falta de divisas, o ponto final da estratégia de industrialização através da iniciativa estatal com financiamento predominantemente externo."[29]

1.2.2. A problemática do fechamento do mercado ao final do século XX

Sob o lema "o Brasil aos brasileiros", o Presidente Getúlio Vargas já exercia uma política econômica nacionalista, formulada nas Constituições de 1934 e de 1937 e complementada pelas respectivas leis sobre as primeiras reservas de mercado.[30]

Nas décadas seguintes ficou claro que a política de substituição de importações – que nada mais é senão a política protecionista praticada no século anterior pelos países que estavam se industrializando – no século XX, leva a conseqüências catastróficas sobre o desenvolvimento tecnológico. Para o *status* e para as chances de desenvolvimento econômico de um país, é decisivo hoje não apenas que ele se liberte do papel de fornecedor de matérias-primas, tornando-se capaz de competir no mercado internacional de bens industriais, mas também que crie, além disso, as condições para desenvolver sua própria tecnologia.[31]

O mesmo que se pode dizer sobre a substituição de importações vale também para as reservas de mercado, com o agravante de que aqui o desenvolvimento econômico é ainda mais inibido pela exclusão do capital estrangeiro nos investimentos nesses setores. Assim, a tentativa de construir uma indústria independente no setor de informática com o seu fechamento para determinados campos da moderna eletrônica "encareceu excessivamente o mercado brasileiro e resultou na oferta de produtos tecnicamente ultrapassados."[32]

2. Reformulação da política econômica, com o objetivo da integração do Brasil na economia mundial, no início da década de 1990

No início da década de 1990, o Brasil começou a acompanhar a tecnologia de ponta internacional e entrou no desenvolvimento industrial dinâmico. Assim caracterizou Manfred Wöhlcke a economia brasileira até este período: "O Brasil encontra-se num nível médio de industrialização. A dinâmica da industrialização brasileira baseia-se fundamentalmente na contribuição externa na forma de tecnologia e capital."[33] A forte dependência externa e a falta de sintonia da sua oferta de produtos com as necessidades da massa da população possuem efeitos prejudiciais sobre o processo industrial. Aqui apenas o confronto direto com as condições do mercado mundial poderá criar estruturas econômicas melhores a longo prazo.

A política econômica deve criar as condições para uma concorrência internacional baseada no desempenho. "A política econômica e financeira do presidente Collor de Mello e seu avançado perfil na política externa, incluindo a descontraída cooperação com os EUA, fortaleceram visivelmente desde 1990 o prestígio e a confiabilidade do Brasil como dinâmico país emergente."[34]

2.1. O início da abertura econômica

Desde o período colonial, a economia brasileira possuía uma estrutura mais sintonizada com os interesses das metrópoles econômicas mundiais e de seus representantes na colônia do que com as necessidades da própria população. Também a industrialização ocorreu sob condições de dependência externa.[35]

Segundo verificações recentes de Hartmut Gaese, os países que têm "os maiores êxitos de industrialização e de crescimento são os que mais fortemente estão orientados para o comércio exterior, enquanto aqueles que perseguem uma estratégia voltada para o mercado interno, para assim obter uma industrialização pela via da substituição de importações, são os que apresentam taxas de crescimento visivelmente mais baixas."[36]

2.1.1. O fim dos modelos econômicos planificados e a abertura do mercado para a modernização da economia brasileira

O clima de expectativa neoliberal, que se esboçava mundialmente no

final da década de 1980 com a rápida derrocada dos países socialistas, de economia planificada com administração central, levou também o Brasil a repensar sua política econômica.

Como o Brasil, graças ao processo de democratização e à sua política latino-americana, havia saído com um saldo positivo da crise da década de 1980,[37] agora também era possível repensar a fundo a política do comércio exterior, para a qual dois conceitos distintos se defrontavam, um deles defendido por economistas neoliberais ortodoxos, que reivindicavam uma liberalização geral das importações, aceitando apenas vantagens comparativas de custos, e o conceito de uma liberalização seletiva e paulatina das importações, por meio de um plano que "fosse desenvolvido com base na análise do potencial efetivamente previsível de reação das indústrias existentes e das condições para o desenvolvimento de novos núcleos industriais", que não sobrecarregasse as empresas na fase de adaptação e que desse tempo suficiente às indústrias para o necessário processo de aprendizagem, abrangendo com isso uma política industrial ativa.[38]

As novas idéias foram postas em prática – sem contudo uma base teórica bem definida – a partir de 1990 pelo Presidente Fernando Collor (1990-1992). Ele levou a cabo a abertura do mercado contra fortes resistências da indústria, mas – como mais tarde se evidenciou – depressa demais para assegurar naquele momento a competitividade dos produtos brasileiros em relação ao mercado mundial.

Para amenizar este efeito, o governo Collor de Mello flanqueou a abertura do mercado junto com a indústria brasileira num programa para a elevação da qualidade e da produtividade, de modo que com o passar do tempo a eficiência das empresas brasileiras aumentou significativamente, alcançando, em alguns setores, o nível mundial. "Entre 1990 e 1994, a produtividade aumentou mais de 25% em média, o que significa um ritmo muito mais acelerado do que durante a década de 1980."[39] Enquanto em 1991 apenas 18 empresas brasileiras estavam registradas na *International Standards Organization* com certificados ISO 9000, até o final de 1995 esse número deverá ser superior a 1.000.

"Contudo, o nível tecnológico do processo de produção na indústria como um todo é reduzido, sendo inevitável intensificar os investimentos em modernas instalações; sem esses investimentos, o sucesso dos esforços pela modernização como um todo torna-se duvidoso."[40] Para esta modernização, uma contribuição importante está em vias de ser dada através de uma proteção adequada à propriedade intelectual.

O objetivo prioritário de Collor de Mello, bem como o de seus dois

sucessores, foi o combate à inflação – provocada pelo financiamento do orçamento público através da expansão monetária – que chegou a 81% no mês de sua posse.[41] A esse objetivo político-econômico deveriam se subordinar todas as outras políticas econômicas.

A redefinição da função do Estado foi inicialmente também um componente do projeto de reforma econômica para o combate à inflação, que havia sido estimulada pela crise da dívida externa no início da década de 1980.[42] Paralelamente a dívida externa brasileira foi renegociada, em 1992, e o país foi reintegrado ao mercado financeiro internacional, de modo que as linhas de crédito começaram a se normalizar e os fluxos de investimento a crescer.

"Em face das extremas oscilações inflacionárias e das abruptas mudanças no rumo da política econômica, as empresas brasileiras, nos últimos 15 anos, mostraram-se extraordinariamente flexíveis e capazes de adaptação e não seria possível compreender por que também não o seriam no futuro, quando não se tratar mais de sobreviver a catástrofes, mas sim de aproveitar chances."[43]

2.1.2. Os problemas da economia externa provocados pela necessidade de combate à inflação

Enquanto a política de combate à inflação "com apenas um tiro" do Presidente Collor de Mello não teve o sucesso almejado, a política do Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, com a implantação do "Plano Real", em 1º de julho de 1994, teve êxito. Este plano foi, fundamentalmente, levado a cabo através do atrelamento da nova moeda nacional ao dólar e, portanto, através de taxas cambiais elevadas e de uma política de juros altos com créditos caros. As duas últimas medidas tiveram efeitos recessivos.

As conseqüências negativas do combate à inflação sobre o comércio e a indústria ficaram especialmente evidentes na exportação. A supervalorização da moeda nacional dificultou a formação de preços internacionalmente competitivos. E os juros altos impediram qualquer tipo de financiamento à exportação, o que é decisivo para a venda de bens de investimento. Também tiveram um efeito complicador os impostos incluídos nos bens de exportação, que tinham que ser repassados através dos preços.

Quanto às importações, o combate à inflação também teve efeitos sensíveis sobre o setor. Assim, foram praticadas limitações tarifárias e não-tarifárias à importação com vistas à redução do consumo, algumas em prazo extraordinariamente curto, de modo que as repentinas variações de tarifas e contingenciamentos da importação trouxeram insegurança aos setores econômi-

cos por elas atingidos. Com o controle das importações através de contingenciamento, contudo, a competitividade estrangeira ficou reduzida; por outro lado, a importação de matérias-primas e equipamentos para a continuidade do processo de industrialização pôde ficar relativamente barata.[44]

A rápida abertura do mercado sobretudo ocasionou lacunas de informação desde o Legislativo até o último funcionário da alfândega, de modo que a importação de máquinas, por exemplo, recebia uma taxação menor do que a dos componentes necessários para a produção das mesmas máquinas no Brasil.

2.1.3. As reformas constitucionais para o aumento dos investimentos estrangeiros no Brasil

A abertura econômica do Brasil, cujo efeito estimulante sobre o mercado interno foi restringido pela prioridade do combate à inflação, foi flanqueada em 1995 pela reforma concernente à parte econômica da Constituição. Fizeram parte dessa reforma, principalmente, a equiparação entre o capital estrangeiro e o nacional e a redução do monopólio estatal nas suas diversas formas e nos diversos âmbitos da economia brasileira. O êxito dessa reforma constitucional, contudo, dependerá da promulgação de leis complementares.

Através da equiparação do capital estrangeiro, facilita-se o fechamento de acordos de garantia e fomento a investimentos, para que pequenos e médios investidores não sejam mais desencorajados a engajamentos de risco no Brasil. A igualdade no tratamento de empresas com capital estrangeiro e brasileiro significa, além disso, a abertura do mercado para investimentos estrangeiros em setores até agora reservados apenas aos brasileiros, como a mineração.

A eliminação das reservas de mercado na Constituição, como, por exemplo, a permissão para a participação do capital estrangeiro na navegação fluvial e costeira e a adoção de novas leis não-discriminatórias ao estrangeiro, como a promulgação da lei da informática no ano de 1992, deverão acelerar também o desenvolvimento econômico brasileiro criando uma base sólida para tanto.

A privatização também é um componente da abertura de mercado da economia brasileira desde 1990. Através dela, eliminam-se não apenas tendências inflacionárias provocadas pelos prejuízos das companhias estatais, como também são dados novos impulsos para o desenvolvimento econômico dessas companhias. Os primeiros sucessos já se fazem notar na indústria siderúrgica, no setor de adubos e na petroquímica.

Nas privatizações realizadas até agora, entretanto, as empresas estran-

geiras tiveram apenas uma participação mínima.[45] As privatizações iminentes atingirão principalmente o setor de prestação de serviços, como empresas de telecomunicações e energia, bem como bancos. Como é de se esperar um desenvolvimento bastante dinâmico precisamente na área da prestação de serviços e como a interdependência entre esse setor e o setor industrial vem se intensificando, podem ser obtidos efeitos sinergéticos – também para as empresas estrangeiras – através da participação nas empresas de prestação de serviços que serão privatizadas. Isso também vale para a aquisição de concessões estatais no setor de infra-estrutura, cuja rápida transferência é, de resto, uma das condições para um processo de crescimento da economia brasileira.

Resumindo, a economia brasileira é no início da abertura, por volta de 1990, uma economia de mercado, na qual a consciência social e ecológica está crescendo.

De conformidade com a evolução econômica nos principais países do mundo, a prática de substituição de importações foi liberada, mas foi introduzida, em contrapartida, uma política industrial para corrigir distorções na industrialização brasileira, que o neoliberalismo não comporta.

Intimamente ligado à industrialização no Brasil está presente o capital estrangeiro, que não somente deu o impulso inicial, com a usina siderúrgica de Volta Redonda, mas que é também o "padrinho" da "Revolução Industrial" no Brasil, com grandes investimentos na indústria automobilística. Além disso, o capital estrangeiro é altamente importante para o fluxo contínuo de tecnologia e para a formação profissional dos trabalhadores.

2.2. O período de intensificação da formação de blocos econômicos

Nos últimos anos, vem surgindo uma série de blocos regionais de base econômica. Trata-se de países de uma mesma região, inicialmente com objetivos de política comercial. O processo mais avançado de uma cooperação e integração regionais é o dos países da União Européia.

O objetivo de um mercado interno comum é criar um espaço econômico maior, através do qual aumentem os investimentos e o crescimento das empresas, bem como se ampliem suas perspectivas de concorrência. Isso leva normalmente a um impulso de concentração que reduz as desvantagens de escala das empresas regionais e cria condições mais estáveis de demanda.

Os blocos econômicos beneficiam-se também de *non-trade gains* com base em acordos nos mais diversos âmbitos de cooperação, como, por exemplo, na melhoria da proteção ao trabalho e ao meio ambiente ou na legislação sobre

a propriedade intelectual. A dinâmica econômica é fortalecida pelo fato de que o fluxo de capital, bens e prestação de serviços fica assegurado institucionalmente. "Os projetos de cooperação e integração regionais, porém, não podem substituir os esforços pelo desenvolvimento nacional."[46]

O Brasil sempre atuou nas duas direções. Enquanto o "modelo brasileiro" se preocupava com o desenvolvimento interno do país, ele defendia, ao mesmo tempo, o multilateralismo, cuja forma mais expressiva é a cooperação com blocos econômicos.

2.2.1. A integração do Brasil no MERCOSUL

A abertura da economia brasileira foi franqueada pela criação de um bloco econômico na região sudeste da América do Sul, o MERCOSUL. Os planos para esse bloco vão desde uma zona de livre comércio, a partir de 1991 (Tratado de Assunção), passando por uma união aduaneira, até uma comunidade econômica.[47] No início, foi gradualmente reduzido o imposto de importação para os países membros do MERCOSUL, chegando a zero a partir de 1° de janeiro de 1995 (Tratado de Ouro Preto), quando também se estabeleceu um imposto comum de importação para terceiros países.[48]

O sucesso desse bloco econômico pode ser medido pelo volume de negócios em acentuado crescimento entre os países parceiros, em especial entre os dois países industrializados, Brasil e Argentina, bem como pelo grande interesse do Chile e da Bolívia em se unirem ao bloco. "A orientação do MERCOSUL em direção a uma união alfandegária está (...) no rumo certo. O rápido aumento do comércio intra-regional também comprova isso."[49] Esse dinâmico desenvolvimento do comércio também acarreta projetos de investimento no Brasil que se voltam para o mercado ampliado.

2.2.2. A aproximação aos blocos econômicos da América do Norte e da Europa

Nos últimos tempos e incentivado pela abertura brasileira, o MERCOSUL tornou-se atraente para a zona de livre comércio norte-americana, o NAFTA,[50] e para a União Européia. O MERCOSUL está em negociações com os dois blocos econômicos do hemisfério Norte; em relação ao NAFTA, fala-se de uma adesão direta e, com a União Européia, inicialmente de melhores *terms of trade*.

"A regulamentação do mercado agrícola da União Européia continua sendo um obstáculo para os exportadores latino-americanos (...). A imagem européia na região ressente-se disso, e isso numa fase em que o continente se abre para a economia mundial e escolhe seus parceiros para o futuro."[51] Por enquanto, a Comissão da União Européia aspira a um acordo geral com o MERCOSUL sobre as futuras relações comerciais e sobre uma cooperação econômica.

Como os objetivos políticos mais importantes dos países do MERCOSUL estão em harmonia com os dos blocos econômicos do Atlântico Norte, a saber,

- a garantia dos direitos humanos,
- o fortalecimento das instituições democráticas,
- a estabilização das condições macroeconômicas,
- o desenvolvimento das áreas de investimento, levando em conta as questões sociais e ambientais,

uma maior aproximação é uma opção interessante para todos os lados, que pode, também, consolidar a abertura da economia brasileira.[52]

2.2.3. Incentivo ao comércio sul-sul com a África Austral

Não é de se excluir, com a política de abertura econômica do Brasil, num futuro próximo, também um comércio mais intenso entre o Brasil e o MERCOSUL e os países do sul da África. Daí poderia surgir uma comunidade do Atlântico Sul.

Verificações empíricas com respeito a uma industrialização tardia permitem perceber que ela provoca uma crescente "necessidade de importação de bens de capital e aparentemente também de bens de consumo de alto nível técnico" e, além disso, faz aumentar o volume de exportações.[53] Por isso, os países do Atlântico Sul também deveriam – de modo semelhante aos países industrializados, que incentivam projetos de investimentos em países-parceiros – realizar investimentos mútuos para a elevação de seu volume comercial. Esse procedimento vem sendo ativamente apoiado pelo Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty).[54]

3. A política externa brasileira como política governamental orientada pela economia

De um modo bem genérico, deve-se entender a política externa como a tentativa de defender os interesses nacionais da melhor maneira possível dentro dos limites estabelecidos pelas circunstâncias internacionais. Isso significa que se espera da política externa uma atuação proativa, através do apoio e do incentivo das políticas dos diferentes ministérios a serem representados no exterior e junto às organizações internacionais, como, por exemplo, a política para a paz, a política econômica, a política cultural, etc.

As diretrizes para a política externa brasileira são estabelecidas pelo Presidente da República, que nomeia o ministro das Relações Exteriores. A forte posição do Presidente é contrabalançada no Ministério por uma equipe de diplomatas que zelam pela coerência e pela continuidade, mesmo que o ministro das Relações Exteriores não provenha de suas fileiras. Dessa maneira, a previsibilidade da política externa do país é relativamente grande.[55] Esse momento de ajustes é também importante para o Brasil porque é um país de formação cultural e de industrialização recentes.

O Brasil só se tornou uma nação dotada de vida intelectual autônoma após a transferência da Corte portuguesa para o Brasil em 1808, causada pelo bloqueio continental de Napoleão. À condição de nação industrial o Brasil só ascendeu pela construção da primeira grande siderúrgica (CSN), ocasionada pela campanha de Hitler no norte da África, em 1941. [56/57]

A "tolerância inata do brasileiro", que sempre se afirmou no decorrer de sua história, tem seus reflexos na política externa. "O Brasil foi a única das nações ibéricas a não conhecer sangrentas perseguições religiosas, aqui nunca arderam as fogueiras da Inquisição, em nenhum outro país os escravos foram tratados de forma relativamente mais humana. Mesmo suas revoltas internas e mudanças de governo ocorreram quase sem derramamento de sangue."[58/59] Daí o forte comprometimento com a política da paz e dos direitos humanos no contexto geral da política externa do Brasil.

Embora exista na política externa uma relação tradicional – ainda que desequilibrada – com os Estados Unidos, que sem dúvida respeitam o Brasil enquanto poder regional e fator de estabilidade, o Brasil sempre manteve uma boa relação também com a Europa e uma relação quase sempre amigável – se deixarmos de lado a Segunda Guerra Mundial – com a Alemanha,[60] que é, depois dos EUA, o principal parceiro do Brasil entre as nações industrializadas.[61]

As ligações da política externa com a economia aparecem mais clara-

mente durante o governo Costa e Silva, que mobilizou a diplomacia brasileira para a ampliação do mercado de exportações, sobretudo de produtos acabados. Nesse período, também foram assinados tratados para cooperação científica e tecnológica com diversos países.[62] Manfed Wöhlcke faz a seguinte análise: "A política externa brasileira tornou-se mais independente e *pragmática* – pode-se dizer também: *mais oportunista* – e orienta-se cada vez mais por interesses político-econômicos do que ideológicos ou relativos à política de segurança". Isso "leva a uma espécie de política de gangorra",[63] como a que se manifestou, por exemplo, na política para o Oriente Próximo após a crise do petróleo.

A atual política externa do país, totalmente pragmática, está orientada no sentido de auferir vantagens econômicas, bem como fortalecer a influência do Brasil na política mundial,[64] para se tornar uma potência importante no Terceiro Mundo.[65] Essa política externa, originada do "nacionalismo brasileiro" ou "nacional-desenvolvimentismo", deve ser entendida como uma reação ao predomínio das grandes potências e não tem tendências isolacionistas e muito menos agressivas, mas, sim, a meta de desmontar obstáculos na integração do Brasil à economia mundial.[66]

3.1. De fornecedor mundial de matérias-primas a potência política

Em sua fase inicial, o Brasil foi basicamente fornecedor de matérias-primas para o mundo. Com o grande sucesso na monocultura agrícola, quase "contrapôs qualquer processo de industrialização,"[67] e começou a se distanciar de Portugal nas áreas econômica e externa.

Stefan Zweig descreveu este desenvolvimento como segue: "Assim como foi no século XVII com o açúcar e, no século XVIII, com o ouro e os diamantes, o século XIX também teve seu milagre da súbita ascensão através do café. Depois do ciclo do açúcar, o ouro branco, do ciclo do verdadeiro ouro, inicia-se com o café o ciclo do ouro marrom, que depois veio a ser substituído por um curto período pelo ciclo do ouro líquido, a borracha – uma marcha triunfal sem par. Com o café, durante todo século XIX e adentrando o século XX, o Brasil conseguiu um monopólio mundial absoluto."[68]

A posição dominante da agricultura na economia brasileira foi mantida até a década de 1950, quando a ela se sobrepôs a fase "nacionalista" de substituição de importações, em curso desde 1930. A partir de 1955 está em andamento a fase da industrialização dinâmica e dependente,[69] isto é, "a Revolução Industrial brasileira", baseada principalmente na indústria automobilística implementada em 1954 por empresas alemãs.[70]

3.1.1. Campeão mundial pela força muscular: ciclos econômicos de matérias-primas

Como já foi salientado, a industrialização, devido principalmente à falta de energia, passou ao largo do Brasil por mais de 150 anos, situação esta que Stefan Zweig esclarece com as seguintes palavras: "O Brasil – impedido em seu desenvolvimento pelas proibições de Lisboa – perdeu o trem da Revolução Industrial, que ao final do século XVIII começava a transformar profundamente nosso mundo."[71] Além disso, faltava "na prodigiosa e quase completa lista de seus minérios e rochas (...) justamente o combustível que foi decisivo para o século XIX como substância motriz: o carvão."[72]

Mesmo assim, desde o início de sua colonização, o Brasil já havia sido campeão mundial no campo econômico, isto é na extração de matérias-primas na medida em que não faltavam braços para isso. Foi assim com o pau-brasil, com o açúcar, com o ouro e com as pedras preciosas, com a borracha e o café. No início desses ciclos econômicos, a força muscular dos índios era restrita, sendo mais tarde reforçada pelo grande contingente de escravos negros e, a partir de meados do século XIX, pelos imigrantes europeus nas plantações de café, que formaram a base para a política da industrialização, a partir da decada de 1930, que resultou finalmente na política externa do nacional-desenvolvimentismo.

3.1.2. Empreendedor nas tecnologias nuclear, espacial e de armamentos

Com a industrialização a partir da década de 1930, o Brasil passa a se movimentar em novas dimensões da política mundial. Com a construção de uma indústria de aviação própria e os primeiros passos rumo à astronáutica, penetrou em campos exclusivos do Primeiro Mundo. Essa indústria desenvolveu-se na década de 1980 como a maior produtora de aviões do Terceiro Mundo.[73] Mais recentemente foram dados outros passos na astronáutica, como, por exemplo, o acordo sobre pesquisas espaciais e a construção de satélites, assinado com a China no ano de 1992.

O tratado assinado em 1975 para a construção de usinas nucleares através de fornecedores da Alemanha (Acordo Nuclear Brasil-Alemanha) permitiu ao Brasil adquirir conhecimentos práticos sobre a utilização pacífica da energia nuclear, que significou mais um passo para a entrada no grupo dos países industrializados.[74] Gerhard Jacob, contudo, põe em dúvida que tenha sido alcançada uma autonomia no campo da energia nuclear.[75] Desde 1991, existe uma cooperação no campo da tecnologia nuclear também com a Argentina.

O Brasil também fabrica sistemas bélicos. Ao lado dos EUA, como tradicional fornecedor de armas, o Brasil desenvolveu uma cooperação com países e empresas da Europa Ocidental[76] para possibilitar a transferência de tecnologia e a concessão de licenças para a implementação de uma produção bélica própria. No contexto da crise econômica da década de 1980, contudo, os meios financeiros necessários para a manutenção de uma competitividade internacional não puderam mais ser fornecidos, de modo que no início da década de 1990, apesar da ampla diversificação ocorrida nos últimos tempos, encontra-se em crise a indústria brasileira de armamentos. Também em virtude dos gastos relativamente baixos do Brasil com armamento próprio, o crescimento desse setor não atingiu as proporções de um complexo militar-industrial.[77]

3.1.3. Soberano no Atlântico Sul

A situação geopolítica do Brasil facilita o surgimento de aspirações no sentido de um *mare nostrum* para o Atlântico Sul.[78] Mas, no passado, a política do *apartheid* na África do Sul impôs ao Brasil uma posição de reserva neste assunto.

Pelo menos em uma primeira fase, poderia ocorrer um intercâmbio econômico maior entre Brasil e MERCOSUL e os países da África Austral, especialmente com a maior nação dessa região, a África do Sul, depois do fim da política do *apartheid* em 1994. "Com a consolidação do MERCOSUL e com a ampliação do bloco econômico até a costa ocidental da África, da Guiné-Bissau até a África do Sul, esse oceano pode se converter cada vez mais num *mare internum*, num *Mediterrâneo vital*, que possibilitará a integração do complexo (África Ocidental e América do Sul)."[79] Com isso, a antiga relação norte-sul seria complementada por um eixo sul-sul do hemisfério sul com uma zona de cooperação do Atlântico Sul, à qual o Brasil já aspira desde há muito.[80]

3.1.4. Candidato ao status de "potência mundial emergente"

Sob a democracia restrita dos militares a partir de 1964, existia de forma limitada um pensamento geopolítico, que se expressava, por exemplo, na construção de rodovias estratégicas ou no incentivo à construção de usinas nucleares. Assim, o Presidente Médici (1969-1974) operava predominantemente com categorias como "Brasil potência emergente" e "ingresso do Brasil no mundo desenvolvido", bem como "política do exclusivo interesse nacional."[81] Essas ambições de desenvolvimento e de poder, contudo, eram,

pelo menos naquela época, pouco realistas,[82] considerando-se que as ambições hegemônicas do Brasil na região dos países latino-americanos "remontam mais profundamente à história brasileira e à história do pensamento de suas elites a respeito dos processos histórico-políticos."[83]

Assim, Manfred Wöhlcke defende a opinião de que, num futuro previsível, o Brasil não desempenhará nenhum papel significativo na política internacional fora da América Latina. Essa avaliação baseia-se em duas premissas: a primeira de que, considerando-se a estrutura do sistema internacional, é bastante improvável que um "retardatário" possa se tornar uma potência de liderança mundial, e a segunda de que as perspectivas econômicas como condição para um papel de potência mundial parecem no caso do Brasil ainda insuficientes.[84/85] Contudo, o Brasil está procurando alcançar uma autonomia maior dentro da correlação internacional de forças,[86] libertando-se da posição de país terceiro-mundista e tornando-se, enquanto "potência mundial emergente", um parceiro confiável quando se tratar de interesses complementares, sobretudo econômicos.

Neste contexto, Lothar Kraft chama a atenção para o fato positivo, de que o Brasil, mesmo ainda não sendo um dos atores globais decisivos e ainda oscilando entre a condição de país em desenvolvimento e de nação industrializada, "encontra-se num processo dinâmico mas instável de transformação rumo a mais democracia, estado de direito, abertura para a economia de mercado, modernização orientada pelo desempenho, contudo, com grandes tensões e desequilíbrios internos."[87]

Wolfgang Schoeller, finalmente, prevê, que o avançado crescimento industrial no Brasil levará a uma aproximação paulatina ao perfil de renda e de consumo dos países da OCDE. "Esse desenvolvimento, que é possível com base no potencial industrial existente sobre as bases de uma democracia parlamentar consolidada, do ponto de vista da República Federal da Alemanha, é desejável não apenas por considerações políticas, como também econômicas."[88]

Fecha-se desta maneira o ciclo de desenvolvimento econômico do Brasil, que havia iniciado como um país subdesenvolvido, mas que depois mostrou força como fornecedor de matérias-primas com base na monocultura agrícola, nos séculos passados. O país desenvolveu-se, deixando de lado a força muscular, que deu os primeiros grandes impulsos econômicos, e passou a desempenhar, a partir dos anos 1970, o papel de empreendedor em energia nuclear, astronáutica e sistemas bélicos, todos estes ramos da alta tecnologia da relativamente nova indústria brasileira.

Hoje, como maior força econômica do Atlântico Sul, o Brasil se revela

candidato ao *status* de "potência mundial emergente", livrando-se da posição de terceiro-mundista. Assim, reúne condições adequadas para se integrar de forma mais incisiva na economia mundial através da sua política externa, que pode agora fazer uso de sua "potência política", que foi economicamente consolidada nos últimos anos.

3.2 A influência da integração do Brasil à economia mundial sobre seus objetivos políticos internacionais

Desde a abertura da economia brasileira, a partir de 1990, o Brasil tem procurado se integrar cada vez mais à economia mundial sem, contudo, apresentar um novo conceito de política externa que venha a substituir o "nacionalismo brasileiro".[89]

Todavia parece ter sido reconhecido que quem não participar ativamente do processo de integração corre o risco de marginalização. Os sinais para a futura ordem, segundo Lothar Kraft, são:

- globalização e cooperação regional,
- integração e orientação ao mercado mundial,

"considerando os indispensáveis esforços de monitoramento através das negociações no GATT (OMC)."[90]

O Primeiro-Ministro da Alemanha, Chanceler Helmut Kohl, foi mais claro em 24 de outubro de 1991, quando falou perante o Congresso Nacional em Brasília sobre a aspiração política de "os países latino-americanos se unirem, peça por peça, passo a passo, e então a Europa unificada de um lado e uma união dos países latino-americanos de outro, poderem chegar a uma ligação e a uma associação duradoura. Isso está de acordo, entre outras coisas, com as grandes tradições culturais que unem nossos povos um ao outro."[91]

Como objetivos políticos internacionais do Brasil, destacam-se na literatura atual, publicada após a abertura econômica, o seu possível papel como representante dos países em desenvolvimento e sua aspiração a uma participação permanente no Conselho de Segurança da ONU, além de seu possível papel de porta-voz da América Latina na União Européia, bem como de propulsor da integração econômica latino-americana.

3.2.1. Representante dos países em desenvolvimento

Nas décadas de 1950 e 60, podia-se perceber na política externa

brasileira um papel incipiente do país como representante mundial dos países em desenvolvimento.[92] Com o empobrecimento cada vez maior desses países e com a subseqüente perda de possibilidades de exportação de produtos brasileiros a isso relacionada, o Brasil abandonou quase completamente esse papel.

Em seu lugar, o Brasil procurou, através de Portugal e também diretamente, ampliar as relações com as ex-colônias portuguesas Angola e Moçambique e, dessa maneira, criar uma espécie de comunidade luso-brasileira, um grupo cuja liderança o Brasil gostaria de exercer.[93] Essa política para uma Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa vem sendo praticada ativamente pelo Brasil desde 1993;[94] está também em harmonia com os esforços para a concretização de uma zona de cooperação no Atlântico Sul.

3.2.2. Membro do Conselho Permanente de Segurança da ONU

Os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU estão em posição vantajosa em relação aos outros membros, que se alternam em turnos por terem direito a veto. Com a reforma do Conselho de Segurança, a Alemanha e o Brasil, entre outros países, reivindicaram uma cadeira permanente nesse órgão. Essa reivindicação, que já fora feita pelo Brasil quando da criação da ONU, [95] justifica-se, no momento da reforma da Organização, sobretudo pelo fato de que dessa maneira ele estaria representando também a América Latina.

Luiz Alberto Moniz Bandeira acredita, que, "em virtude de sua situação estratégica, o Brasil tenha um peso especial no hemisfério sul, (...) ao qual compete uma cadeira permanente com direito a veto nesse organismo internacional."[96]

3.2.3. Porta-voz da América Latina na União Européia

Embora muitos brasileiros considerem principalmente Portugal como trampolim para a Europa, com a Alemanha como membro forte da União, o Brasil teria a possibilidade de representar com sucesso também o interesse de outros países de sua região na União Européia, o que, sob o aspecto da concorrência por parte do NAFTA, a zona norte-americana de livre comércio, também poderia ser considerado desejável pela Alemanha;[97/98] além disso, a Alemanha está disposta a defender oficialmente os legítimos interesses dos seus parceiros latino-americanos na União Européia.[99]

Assim, a Comissão da União Européia, durante a presidência alemã no

Conselho em 1994, decidiu se empenhar por um acordo geral sobre a cooperação comercial e econômica com os países do MERCOSUL, que deverá vigorar a partir do ano 2001, para posteriormente, numa segunda fase, chegar a uma liberalização geral das relações comerciais (zona de livre comércio). Além disso, a comissão quer oferecer aos países do MERCOSUL ajuda técnica para o processo de integração e fortalecer o diálogo político entre as duas regiões. Uma futura zona de livre comércio entre a União Européia e o MERCOSUL poderia constituir a maior associação econômica do mundo.

Sob o ponto de vista econômico, os países da União Européia possuem em seu conjunto um peso para o Brasil semelhante ao dos EUA. A "opção européia" é o resultado de uma diversificação inteligente da política externa e da economia do Brasil, sem questionar fundamentalmente as relações com os EUA. "Os EUA, portanto, não serão substituídos como parceiros político e econômico, mas sim acrescentam-se outros importantes parceiros; isso vale especialmente para a Europa, mas vale também para o Japão, que no aspecto econômico está para o Brasil numa posição logo abaixo da República Federal da Alemanha."[100]

3.2.4. Propulsor da integração econômica da América Latina

O Brasil, como um continente dentro do continente, possui condições e também está disposto a assumir a função de motor para a integração econômica latino-americana; a abertura da economia contribui para isso. Também é favorável o fato de a América Latina ser uma das regiões mais pacíficas do mundo. [101]

"Assim como a Alemanha representa a força propulsora e o maior peso da unidade européia, algo semelhante vale para o Brasil em relação ao MERCOSUL, e é dentro desse contexto que os dois países deveriam entender (...) a condução do processo de decisão de sua política externa."[102]

Os objetivos brasileiros no âmbito interamericano convergem para a defesa de uma solidariedade continental com os países norte e sul-americanos, da não intromissão em assuntos internos dos outros países, bem como da solução pacífica de conflitos potenciais. Além disso, o Brasil aspira de modo bastante evidente ao reconhecimento de sua importância como potência no hemisfério ocidental.[103] O que se enfatiza com isso é que o Brasil está empenhado, para além da participação numa zona de livre comércio sul-americana,[104] em contribuir ativamente para a criação de uma *Free Trade Area of the Americas* – FTAA até o ano de 2005.[105]

O recente impulso que deu a política externa do Brasil na direção da integração no mercado mundial tem origem na abertura econômica do país. Já que se desfez do seu papel de defensor dos países em desenvolvimento – que teve seu momento mais significativo há duas décadas na procura de novos mercados para os seus produtos recém-industrializados – com o contínuo empobrecimento daqueles países, o Brasil, nos últimos anos, tem procurado o mercado de língua portuguesa com a possibilidade de ampliação para uma zona de cooperação do Atlântico Sul. A função do Brasil como porta-voz da América Latina na União Européia depende inteiramente dos parceiros latino-americanos, uma vez que economicamente o país possui condições para isso. Exercendo o papel de propulsor da integração latino-americana, devido às suas proporções, o Brasil deveria também participar do Conselho de Segurança da ONU, como membro permanente.

3.3. A política externa brasileira como meio para a promoção do desenvolvimento econômico

"Uma característica marcante da política externa brasileira é a continuidade de sua função como meio para a promoção do desenvolvimento econômico."[106/107]

A política externa brasileira pode ser subdividida em três longas fases, a saber:

- de 1822 a 1889: a fase do Império, com uma relativa independência perante as grandes potências e uma orientação predominante voltada à Europa;
- de 1889 a 1960: a fase de transição da economia agrária para a industrialização, com uma mudança de orientação da Europa para os EUA (aliança estratégica) com a correspondente dependência econômica;
- de 1960 a 1990: a fase de desenvolvimento para país emergente, com o sonho de se tornar uma grande potência autônoma e o declínio de seu modelo de desenvolvimento na década de 1980, bem como uma atitude ambivalente em relação aos EUA.[108]

Portanto, nas relações do Brasil com outros países e com organizações internacionais, a política econômica tem primazia e outras, por exemplo as relações culturais e militares, têm um papel subordinado. Isso não impede que alguns dos princípios da política externa brasileira sejam permanentemente

defendidos, como é o caso da autodeterminação dos povos, da coexistência pacífica, do desarmamento e do controle armamentista, assim como do combate à pobreza.

Como resultado de sua pesquisa, Stefan A. Schirm chega, contudo, à conclusão de que as relações internacionais do Brasil, em grande parte, são menos expressão de um planejamento próprio do que o resultado de processos internos e externos,[109] assunto que é visto na literatura brasileira referente à história econômica de forma mais diferenciada.[110]

3.3.1. Mudança de rumo na política externa devido a alterações das condições econômicas

Por diversas vezes ocorreram alterações na política externa, uma vez que o sistema político no Brasil nunca foi totalitário – mesmo durante os governos militares – ainda que por vezes autoritário e repressivo. Vejamos como exemplo a relação com os EUA: nos primeiros anos da democracia dos oligopólios, de 1889 a 1930, e mais tarde sob o governo Kubitschek e ainda durante a democracia dos militares, a política externa brasileira esteve fortemente vinculada aos EUA. Um distanciamento manifesto existiu apenas com os Presidentes Jânio Quadros (1960-1961) e João Goulart (1961-1964). A política externa do governo de Costa e Silva (1967-1969) percorreu um caminho intermediário, que revelou um forte engajamento com o Terceiro Mundo; esse governo considerava a problemática norte-sul mais importante do que o conflito leste-oeste, arriscando nessa questão um confronto aberto com os EUA.[111]

No início da década de 1960, a relação com os EUA foi vista de maneira mais crítica. Os Presidentes Jânio Quadros e João Goulart acusavam os EUA de não prestar ajuda suficiente ao desenvolvimento econômico do país, inibindo com isso o seu desenvolvimento.[112] Por isso, para ampliar o mercado de exportação, esses Presidentes buscaram parceiros alternativos no antigo Bloco Oriental e na América Latina.

A partir de 1964, visando sobretudo garantir a ajuda econômica americana, o governo de Castelo Branco tentou uma reaproximação com os EUA, através de uma aliança automática. Com isso a ajuda financeira internacional voltou a fluir para o Brasil e os investimentos privados chegaram ao país. Como se esperava mais ajuda do que a que era oferecida, a política perante os EUA foi novamente alterada já a partir do próximo Presidente (Costa e Silva). O Brasil fazia agora da política externa um instrumento para o seu desenvolvimento econômico através da política da "grandeza nacional", que colocava o país numa

posição de igualdade perante os EUA. O objetivo de se tornar uma grande potência foi ainda mais intensamente perseguido pelo Presidente Médici no projeto "Brasil potência", apoiado no milagre econômico brasileiro. Somente com o Presidente Geisel (1974-1979), a política externa brasileira se tornou efetivamente uma política comercial bem-sucedida na África e nos países árabes.

A política externa ambivalente perante os EUA, que durou cerca de 30 anos até o final da década de 1980, oscilava entre a necessidade econômica e as pretensões políticas, o que manifestava um dualismo marcado por um perfil relativamente autônomo na política externa e na diplomacia e por uma perda parcial da soberania político-econômica.[113]

A partir de 1990, a atitude ambivalente perante os EUA foi abandonada e criou-se com bastante pragmatismo uma agenda positiva com os EUA, segundo a qual os interesses econômicos eram vistos como compatíveis. As razões para isso foram principalmente o declínio do modelo brasileiro de desenvolvimento – o que em boa parte foi causado no começo da década de 1980 pelos EUA, através de sua política de juros altos e da "crise da dívida externa" dos seus bancos – bem como o perigo da marginalização internacional com o surgimento de blocos econômicos, sobretudo o NAFTA, existente desde 1991. Com isso, também o MERCOSUL adquiriu uma nova dimensão como instrumento para uma integração ativa no mercado mundial.

3.3.2. Sucessos e fracassos da política externa no esclarecimento e na divulgação da abertura econômica brasileira

Pode-se deduzir da literatura em língua alemã sobre o desenvolvimento da economia brasileira e das relações externas que existe um grande interesse por informações e que as alterações tanto na economia quanto na política são observadas com atenção. Apesar da ausência evidente de um diálogo, os processos decisivos são em essência apresentados de maneira objetiva e a situação é sempre avaliada com imparcialidade.

A ligação entre economia e política externa não é vista apenas teoricamente, mas também é observada na prática, como a influência dos processos econômicos e das medidas político-econômicas sobre as ações da política externa, que então se sedimentam nas relações exteriores. Aqui a política externa parece representar apenas uma função intermediária, configurando-se mais como reação do que como ação efetiva.

De uma política externa proativa voltada para a promoção do desenvolvimento econômico, como a brasileira, pode-se esperar que ela tome iniciativas

para atrair investimentos estrangeiros no Brasil e que incentive as relações comerciais, quando isso for economicamente necessário e politicamente desejável, como é o caso a partir da abertura da economia.

De um modo geral, portanto, não deverá faltar *input* à política externa brasileira – eventualmente, porém, poderá faltar material para determinadas metas.

Tomando-se o exemplo da parceria brasileira com a Alemanha, pesquisou-se, em seguida, como se desenvolveu o intercâmbio econômico após a abertura da economia brasileira. Para esta finalidade verificou-se, através de estatísticas, como se comportaram o comércio exterior com a Alemanha e os investimentos alemães no Brasil. Este estudo limita-se às mais recentes publicações e tendências, expressas na Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha de São Paulo.

A título de complementação foi feita, também, uma pesquisa de opinião, sobre a influência da abertura econômica na política externa do Brasil, entre presidentes de empresas alemãs-brasileiras e os mais altos representantes profissionais das Câmaras de Comércio e Indústria na Alemanha. Espera-se chegar a conclusões a respeito do comportamento empresarial atual (após a abertura) e futuro, considerando-se que o resultado da pesquisa na Alemanha depende, em primeiro lugar, do desempenho da política externa do Brasil.

3.3.2.1. A economia alemã-brasileira depois da abertura econômica do Brasil

Com cerca de um terço do total das importações alemãs da América Latina e com aproximadamente um quarto das exportações, o Brasil ocupa o primeiro lugar (1994: ordem de grandeza de aproximadamente DM 5 bilhões) no comércio exterior da Alemanha com esse continente.

Na balança comercial, a Alemanha manteve até recentemente o segundo lugar – depois dos EUA – com pouco menos de 10% do total das importações e das exportações, em ambos os casos. A Alemanha mantém essa posição já há mais de um século.

De acordo com o relatório de uma pesquisa do IFO (Institut für Wirtschaftsforschung) realizada em 1993, a Alemanha também poderá se beneficiar de uma crescente demanda de importações por parte dos países do MERCOSUL.[114]

Em relação à concentração de capitais, os investimentos da Alemanha no

Brasil (incluindo-se reinvestimentos e investimentos através de terceiros países) estão em segundo lugar – depois dos EUA – com US$ 9,5 bilhões ou cerca de 15% do total dos investimentos estrangeiros no Brasil,[115] o que é digno de especial consideração, pois essa afluência de capital ocorreu "depois da perda quase total por duas vezes de significativos investimentos alemães no Brasil, que remontam ao século passado."[116] O faturamento é estimado em cerca de US$ 30 bilhões, o que significa uma porcentagem de 10% sobre o PIB industrial; esse volume é resultado da atividade de mais de 350.000 trabalhadores diretos na indústria alemã-brasileira.[117] Em contrapartida, os investimentos brasileiros na Alemanha, com US$ 74 milhões, representam uma quantia desprezível no conjunto da economia.[118]

As relações econômicas alemãs-brasileiras, também depois da abertura da economia brasileira, caracterizam-se pela continuidade e pela adaptação às modificações das condições internas e mundiais. Luiz Alberto Moniz Bandeira é de opinião que, "sendo responsável na mais ampla das medidas pela dinâmica econômica e política nos seus respectivos continentes, a Alemanha e o Brasil, de uma forma ou de outra, deverão revelar uma tendência a se apoiarem mutuamente".[119] Na cooperação técnico-científica,[120] o Brasil já é um dos parceiros mais importantes da Alemanha fora da Europa.[121]

Hartmut Sangmeister e empresários alemães no Brasil prevêem com a abertura econômica uma ampliação das relações econômicas no setor de prestação de serviços,[122] sobretudo no caso de serviços financeiros especializados, assim como de tecnologia na logística. Especialmente para empresas alemãs de porte médio, o Brasil transformou-se num novo desafio empresarial, graças ao fim das reservas de mercado nas áreas da eletrônica e da tecnologia de medição e regulagem. Empresas no Brasil com capital alemão estão completando a sua gama de produtos, sobretudo através da aquisição de outras fábricas brasileiras.

Com base nas facilidades de importação, desde a abertura econômica, diversas indústrias alemãs-brasileiras estão renovando seu parque de máquinas e efetuando investimentos em ampliações e racionalização; novos investimentos de maior envergadura baseados nas reformas econômicas estão sendo planejados, por exemplo, na indústria automobilística,[123] que pretende reduzir a sua amplitude de produção, o que levará os produtores de autopeças, 65% dos quais são de origem alemã, a obterem novas chances, sempre que possam garantir a qualidade e manter a competitividade dos seus preços.

Uma pesquisa de Peter Nunnenkamp e Jamuna P. Agarwal revela que, "enquanto o Brasil recebia, no começo da década de 1990, participações apenas marginais no fluxo global dos investimentos na América Latina, nos investimen-

tos líquidos da Alemanha na região, apesar de um visível recuo e de oscilações anuais consideráveis, sua participação era, na média, significativamente mais alta."[124/125]

Através das medidas no campo da racionalização, da produtividade e da qualidade tomadas pelas empresas alemãs-brasileiras em decorrência da abertura da economia do Brasil, uma série de empresas conseguiram penetrar no mercado mundial. Elas não apenas exportam para suas casas-matrizes, mas também competem no mundo inteiro; o fazem, contudo, sob condições mais difíceis, devido ao câmbio, aos impostos e às taxas a serem exportadas bem como à logística mais cara, característica do "Custo Brasil".[126]

3.3.2.2. Principais resultados da pesquisa sobre a influência da abertura econômica nas relações exteriores do Brasil

Em agosto de 1995, foi realizada uma pesquisa sobre a influência da abertura da economia brasileira nas relações exteriores do Brasil entre membros das diretorias e dos conselhos das três Câmaras de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha, em São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, bem como entre os gerentes-gerais das 83 Câmaras de Comércio e Indústria da Alemanha, amostragem esta que pode ser considerada representativa do conjunto da economia alemã.

Em relação à abertura da economia brasileira, pode-se verificar que nem as empresas alemãs-brasileiras nem a diplomacia brasileira conseguiram chamar a atenção de amplos círculos empresariais na Alemanha para a nova política econômica do país. Isso fica especialmente claro nos resultados da pesquisa, que não demonstram qualquer melhoria significativa nas relações políticas externas no que diz respeito ao *standing* econômico do Brasil na Alemanha diante da abertura econômica. Esta abertura, entretanto, já é amplamente apoiada e reconhecida como extraordiariamente importante para o futuro do Brasil por parte expressiva do empresariado aqui instalado.

Nas respostas da Alemanha tampouco se pôde localizar medidas concretas por parte do serviço diplomático para atrair investimentos e ampliar o comércio exterior com o Brasil. Mesmo assim, alguns empresários alemães-brasileiros apontam para o fato de que, com a abertura econômica, foi estimulada a tendência para investir das empresas brasileiras com capital alemão.

A pouca ressonância na Alemanha deveu-se obviamente à falta de um sistema complementar de divulgação destas medidas da área econômica por parte do governo. Também na Conferência Latino-Americana da Economia

Alemã de 1995, em Buenos Aires, verificou-se apenas que o profundo processo de reformas, em curso na América Latina desde o fim da década de 1980 e o início de 90, ainda é pouco conhecido pelo público alemão.[127]

Das medidas da abertura econômica que mais podem servir para melhorar a imagem internacional do Brasil, foram frisadas a privatização e, conseqüentemente, o fim dos monopólios estatais e das reservas de mercado e, sobretudo, a equiparação do capital estrangeiro ao nacional. A participação do Brasil no MERCOSUL é considerada uma das medidas mais importantes em favor do prestígio do Brasil no Primeiro Mundo.

Como objetivo da política externa do Brasil, foi reconhecida ou considerada desejável a função do Brasil como "propulsor da integração econômica da América Latina". Os empresários alemães-brasileiros consideram necessário ou desejável, também, o papel do Brasil como porta-voz da América Latina na União Européia e a participação permanente do Brasil no Conselho de Segurança da ONU.

A expectativa de um futuro fortalecimento do prestígio internacional do Brasil através das reformas econômicas ainda é vaga demais para os participantes da pesquisa, para poder acreditar no sucesso da política externa e transmitir o caráter moderno da atual política econômica do Brasil.

Para melhorar o prestígio do Brasil e facilitar sua integração na economia mundial foi feita uma série de propostas necessárias e amplamente aceitas. Estas medidas deveriam ampliar a abertura da economia brasileira. Se o abastecimento de energia estiver garantido, a abertura da economia assim complementada asseguraria um crescimento econômico contínuo, que seria fácil de expor e inteligível para o público externo. Serviria, então, para o aumento do prestígio brasileiro e, assim, para a ampliação das relações exteriores do Brasil, com a qual podem ser defendidos de forma mais eficaz os interesses nacionais dentro dos limites estabelecidos pelas circunstâncias internacionais.

Para tanto, a promoção das relações exteriores do Brasil não deve ficar restrita ao serviço diplomático. Ao contrário, o processo de esclarecimento e de divulgação deverá incluir políticos e cientistas da área político-econômica, bem como se valer dos serviços das câmaras de comércio e indústria no exterior e de outros contatos com associações de classe, sem deixar de lado também os contatos pessoais dos empresários, especialmente os representantes da economia alemã-brasileira. Dessa maneira, a área econômica do Brasil, que ainda é bastante desconhecida no exterior, inclusive na Alemanha, poderia ser promovida com argumentos eficazes.

3.4. Conclusão: resultados e perspectivas

Como a política externa de um país atua em conformidade com as políticas internas, de acordo com as prioridades estabelecidas pelo governo, a política externa do Brasil sempre teve como meta o fomento do desenvolvimento econômico do país.

Desde o descobrimento do Brasil, começando pelos ciclos econômicos, a política externa, mesmo quando exercida por Portugal, sempre esteve voltada para a execução de metas econômicas. Exemplos evidentes são, no início da independência do país, a política cafeeira e, a partir dos anos 30, a política de substituição das importações, bem como, no final da década de 1980 e início da década de 1990, a *abertura da economia brasileira.*

O modelo brasileiro de desenvolvimento econômico, designado na literatura sobre política externa como "nacionalismo brasileiro" ou, melhor, "nacional-desenvolvimentismo", sempre esteve aberto à cooperação econômica. Este "modelo brasileiro", baseado na economia de mercado e orientado primordialmente ao crescimento do mercado interno, almejava a participação estrangeira, atraindo, assim, capital e tecnologia.

O desenvolvimento do mercado interno acontecia, a partir da década de 1930, através de uma política sistemática de substituição de importações e de introdução de reservas de mercado para a indústria nacional, cuja amplitude sofreu alterações no decorrer do tempo.

A participação do Estado na economia variou constantemente, demonstrando crescimento até a década de 1980. Esta oscilação dependeu, também, do capital internacional disponível para tanto.

Este modelo brasileiro de desenvolvimento econômico começou, a partir de 1980, a enfrentar problemas originados, em primeiro lugar, da escassez de capitais provenientes do exterior. A crise da dívida externa interrompeu o crescimento brasileiro com endividamento externo; ela significou o ponto final da estratégia de industrialização, através da iniciativa estatal com financiamento predominantemente externo e o início de um processo de adaptação às modificações no fluxo internacional de capitais.

Em segundo lugar e paralelamente, as dificuldades do modelo brasileiro foram fomentadas pela política de reserva de mercado relacionada à substituição de importações. Esta política de proteção à indústria local, cujo modelo está na atuação econômica de diversos países do século passado, teve que abrir espaço ao novo ritmo internacional de pesquisa e desenvolvimento, que deixa rapidamente obsoleta uma indústria de um país quando se fecha à tecnologia moderna.

Estas dificuldades do modelo brasileiro "puro" foram reconhecidas no início da década de 1990 e, assim, a política do nacional-desenvolvimentismo foi modernizada com mais liberalismo e integração. A abertura da economia foi balanceada com uma política industrial, que corrige distorções relativas à necessidade de proteção da própria indústria, seja de capital nacional ou estrangeiro.

Em termos práticos não se constataram, neste final de 1995, para o empresariado e, conseqüentemente, para a política externa do Brasil, mudanças substanciais na base da economia:

- a economia de mercado prevalece enriquecida com mais responsabilidade social e ecológica;
- a substituição de importações ocorreu em conformidade com a evolução econômica liberalizada (abertura da economia flanqueada por uma política industrial) e a integração no mercado mundial foi fomentada com participação em blocos regionais;
- o Estado manteve o seu papel na industrialização, no que se refere aos investimentos de interesse nacional (por exemplo segurança e bem-estar) e investimentos sem interesse para o capital privado;
- o capital estrangeiro, que está intimamente ligado à industrialização brasileira, está agora equiparado ao capital nacional, o que facilita, também, o fluxo de tecnologia e a formação profissional dos trabalhadores;
- a intervenção do governo na economia está diminuindo embora lentamente com regras de mais longa duração e com a diminuição gradativa da burocracia.

Em suma, o modelo brasileiro de desenvolvimento econômico, que foi influenciado pelo pensamento neoliberal da década de 1980, está sendo adequado às necessidades de uma economia moderna e conseqüentemente prevalece, também, em meados dos anos 90, o "nacional-desenvolvimentismo", agora contudo numa forma mais sofisticada e voltada à promoção da economia moderna do Brasil no contexto internacional, dando continuidade à sua característica marcante durante as décadas passadas.

As dificuldades de adaptação iniciais das empresas com relação à abertura econômica e a simultânea fase recessiva da economia do país fizeram com que o Brasil, no início da década de 1990, ainda não se tornasse interessante para o capital investido do exterior.

Apenas com o governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995,

puderam ser tomadas medidas mais amplas para a difusão da economia brasileira no exterior e puderam ser fornecidas informações melhor dirigidas sobre o desenvolvimento econômico do país para além-mar, o que aconteceu, entre outras, através da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha de São Paulo, com freqüência maior a partir do último trimestre de 1994. Por isso, é de esperar-se que dessa maneira as medidas para a abertura econômica sirvam a médio prazo também para a melhoria da imagem internacional do Brasil, ampliando, portanto, as relações exteriores do país.

Todavia ainda continuam valendo as palavras escritas há 25 anos por Hans Jolowicz no primeiro manual em língua alemã sobre investimentos no Brasil: "Deve-se contar com o fato de que também os desenvolvimentos políticos adequados e as medidas econômicas importantes do governo podem atrapalhar o crescimento da empresa. A curto prazo, as oscilações sucessivas da conjuntura, como repetidamente se enfatiza, não devem assustar a matriz. O sucesso apenas pode ser avaliado a longo prazo."[128]

Notas

0 ZWEIG, Stefan. *Brasilien – Ein Land der Zukunft.* Ulm 1984. (Suhrkamp Taschenbuch 984, Wiederauflage der Erstausgabe von 1941), p. 62.

1 MEYER-STAMER, Jörg. "Industrialisierungstrategie und Industriepolitik." In: BRIESEMEISTER, Dietrich (Org.): *Brasilien heute.* Frankfurt am Main, 1994, p. 304.

2 WÖHLCKE, Manfred. *Brasilien – Anatomie eines Riesen.* Ein Reise- und Studienbegleiter. München, 1985 (Beck'sche Schwarze Reihe 804), p. 36.

3 CERVO, Amado Luiz. "Relações Internacionais do Brasil." In: CERVO, Amado Luiz (Org.). *O desafio internacional; a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. (Coleção Relações Internacionais. Dirigida por Amado Luiz Cervo), p. 20 s, 29 s, 42 s.

4 FURTADO, Celso. *Análise do "Modelo" Brasileiro.* 3ª. edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972 (Coleção: Perspectivas do Homem, Volume 92), p. 37 ss.

5 SCHIRM, Stefan A. *Macht und Wandel: Die Beziehungen der USA zu Mexiko und Brasilien – Außenpolitik, Wirtschaft und Sicherheit 1979 bis 1992.* Opladen, 1994, p. 55.

6 CERVO, Amado Luiz, op.cit. p. 45.

7 I. PND – Plano Nacional de Desenvolvimento 1972 até 1974 e II. PND 1974 até 1978.

8 MÜLLER, Jürg. *Brasilien – Geographische Strukturen, Daten, Entwicklungen.* Stuttgart, 1984 (Klett/Länderprofile), p. 169.

9 BOECKH, Andreas. "Die Zukunft der deutsch-brasilianischen Zusammenarbeit:

Einige Anmerkungen zur kulturellen und technologischen Koopertion." Comunicação feita no *Simpósio Brasil-Alemanha*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo, agosto de 1995, p. 12.

10 LIPKAU, Ernst Günther. *Brasil-Investitionen – Unternehmerische Motivation und Erfahrungen.* (São Paulo) 1977 (Editor: Deutsch-Südamerikanische Bank AG), p. 7.

11 LEGE, Klaus-Wilhelm (Org.). *Wirtschaftshandbuch Brasilien.* São Paulo, 1995 (Publicações da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha de São Paulo. Vol. 6), p. 31 ss.

12 FURTADO, Celso. *Die wirtschaftliche Entwicklung Brasiliens.* München, 1975 (Übersetzung der mit handschriftlichen Verbesserungen des Verfassers versehenen 10. Auflage von "Formação Econômica do Brasil". São Paulo, 1970), p. 188.

13 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. "O contributo da Alemanha à industrialização do Brasil." *Revista Brasileira da Política Internacional.* Ano 38, Nº 1. Brasília, 1995, p. 42.

14 O carvão brasileiro é de qualidade relativamente ruim, isto é, possui um poder calorífico relativamente baixo, muitos componentes de cinzas, bem como enxofre na forma de pirita. MÜLLER, Jürg, op.cit.p. 210.

15 MÜLLER, Jürg, op.cit.p. 172.

16 Idem.

17 GÖRGEN, Hermann Matthias. *Brasilien – Landschaft, Politische Organisation, Geschichte.* Nürnberg, 1971 (Reihe: Kultur der Nationen – Geistige Länderkunde, Band 27), p. 261.

18 CSN de Volta Redonda: "símbolo da construção material do nacionalismo de Vargas e ponto de partida histórico do nacional-desenvolvimento." CERVO, Amado Luiz, op.cit. p. 52 s; CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil.* São Paulo: Editora Ática, 1992, p. 237-239.

19 WÖHLCKE, Manfred. *Brasilien – Anatomie eines Riesen,* cit.p. 35.

20 GÖRGEN, Hermann Matthias, op.cit.p. 273.

21 WÖHLCKE, Manfred. *Brasilien – Anatomie eines Riesen,* cit.p. 30.

22 Idem, p. 31.

23 FURTADO, Celso. *Die wirtschaftliche Entwicklung Brasiliens,* cit.p. 154 ss.

24 SANGMEISTER, Hartmut. "Der schwierige Weg in den Weltmarkt: Brasiliens außenwirtschaftliche Beziehungen." In: BRIESEMEISTER, Dietrich (Org.): *Brasilien heute.* Frankfurt am Main, 1994, p. 323.

25 KANITZ, Stephan Charles. *Brazil – The Emerging Economic Boom 1995 – 2005.* São Paulo: Makron Books, 1995, p. 13 ss.

26 Até 1992, a dependência do Brasil de energia importada pôde ser significativamente reduzida para 22,4 %. KOHLHEPP, Gerd. "Bergbau und Energiewirtschaft." In: BRIESEMEISTER, Dietrich (Org.): *Brasilien heute.* Frankfurt am Main, 1994, p. 297.

27 ZWEIG, Stefan, op.cit.p. 93.

28 Idem, p. 117.

29 SANGMEISTER, Hartmut. "Der schwierige Weg in den Weltmarkt: Brasiliens außenwirtschaftliche Beziehungen", cit.p. 323.

30 Na mineração e no setor hidrelétrico, bem como no setor bancário e de seguros.

31 BOECKH, Andreas, op.cit.p. 10.

32 Idem, p. 14.

33 WÖHLCKE, Manfred. *Brasilien – Anatomie eines Riesen*, cit.p. 77.

34 KRAFT, Lothar. "Deutschland und Brasilien im Amerika von morgen." Comunicação feita no *Simpósio Brasil-Alemanha*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo, agosto de 1995, p. 14.

35 WÖHLCKE, Manfred. *Brasilien – Anatomie eines Riesen*, cit.p. 91.

36 GAESE, Hartmut. "Protektionismus und Faktormärkte in Lateinamerika und die Rückkehr zur Marktwirtschaft." Comunicação feita no *Simpósio Brasil-Alemanha*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo, agosto de 1995, p. 13.

37 A chamada "década perdida" do ponto de vista econômico.

38 MESSNER, Dirk. "Die Europäische Union und der Mercosur in der Weltwirtschaft – Räumliche Dimensionen internationaler Wettbewerbsfähigkeit: Regionale Integration – Aufbau nationaler Wettbewerbsvorteile – regionale und lokale Standortpolitik." Comunicação feita no *Simpósio Brasil-Alemanha*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo, agosto de 1995, p. 10 s.

39 BOECKH, Andreas, op.cit.p. 12.

40 MEYER-STAMER, Jörg, op.cit.p. 316.

41 "Há mais de 150 anos, a inflação é um fenômeno concomitante ao crescimento econômico brasileiro." WOGART, Jan Peter. *Stabilisierungs- und Wachstumspolitik in Brasilien – Die Bekämpfung der Inflation nach 1964*. Stuttgart 1974 (Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Band 23), p. 11.

42 SANGMEISTER, Hartmut. "Zwischen Binnenmarkterschließung und Weltmarktorientierung: Probleme der brasilianischen Volkswirtschaft. Zur Einführung." BRIESEMEISTER, Dietrich (Org.): *Brasilien heute*. Frankfurt am Main, 1994, p. 270.

43 BOECKH, Andreas, op.cit.p. 112.

44 FURTADO, Celso, *Die wirtschaftliche Entwicklung Brasiliens*, cit.p. 172 s.

45 Tal como ocorreu nas experiências anteriores com o liberalismo brasileiro, também desta vez não houve condições de atrair capitais estrangeiros nem de despertar interesse à economia internacional numa participação no programa de privatizações. CERVO, Amado Luiz, op.cit.p. 53.

46 MESSNER, Dirk, op.cit.p. 7.

47 Um processo bilateral de integração entre o Brasil e a Argentina estava em andamento desde 1986, embora a política externa brasileira estivesse tradicionalmente orientada pelo multilateralismo. CERVO, Amado Luiz, op.cit.p. 53.

48 Em ambos os casos, cada país possui uma lista de exceções.

49 MESSNER, Dirk, op.cit. p. 3.

50 Desde 1991, a partir de 1° de janeiro de 1994 com os EUA, o Canadá e o México.

51 MESSNER, Dirk, op.cit.p. 23.

52 Idem, p. 24.

53 SCHOELLER, Wolfgang. "Struktur des Warenaustausches zwischen Schwellenländern und Industriestaaten – Deutschland und Brasilien in der EU." Comunicação feita no *Simpósio Brasil-Alemanha*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo, agosto de 1995, p. 11.

54 HIRST, Monica. et PINHEIRO, Letícia. "A política externa do Brasil em dois tempos." *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 38, N° 1. Brasília 1995, p. 19.

55 CERVO, Amado Luiz, op.cit.p. 26 s.

56 "Assim como a guerra de Napoleão trouxe indiretamente a independência política, a guerra de Hitler criou a indústria brasileira." ZWEIG, Stefan, op.cit.p. 129.

57 "Os aeroportos do Nordeste e os portos marítimos do Norte do Brasil a partir de então estavam à disposição para os reforços de homens e de material que partiriam da América para o campo de batalha no norte da África." GÖRGEN, Hermann Matthias, op.cit.p. 259.

58 ZWEIG, Stefan, op.cit.p. 18.

59 Segundo Stefan Zweig, o caráter pacífico do povo brasileiro é, antes mesmo dos aspectos industrial, financeiro e militar, o componente mais importante de sua cultura. ZWEIG, Stefan, op.cit.p. 17.

60 "De um modo geral, os alemães e os brasileiros sempre puderam desfrutar bom relacionamento, o que não significa que numa observação mais acurada não se apresentem certas diferenciações." SCHRADER, Achim. "Deutsch-brasilianische Beziehungen. Zur Einführung." In: BRIESEMEISTER, Dietrich (Org.): *Brasilien heute*. Frankfurt am Main 1994, p. 586.

61 Contudo, segundo León E. Bieber, esses relacionamentos não demonstram uma linha coerente nem ampla. BIEBER, León E. "Brasil e Europa: um relacionamento flutuante e sem estratégia." In: CERVO, Amado Luiz (Org.). *O desafio internacional; a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 248.

62 GÖRGEN, Hermann Matthias, op.cit. p. 319 s.

63 WÖHLCKE, Manfred. *Brasilien – Anatomie eines Riesen*, cit.p. 71.

64 MÜLLER, Jürg, op.cit.p. 259.

65 WÖHLCKE, Manfred. *Brasilien – Anatomie eines Riesen*, cit.p. 75.

66 CERVO, Amado Luiz, op.cit.p. 20 s.

67 FURTADO, Celso. *Die wirtschaftliche Entwicklung Brasiliens*. cit.p. 190.

68 ZWEIG, Stefan, op.cit.p. 117.

69 WÖHLCKE, Manfred. *Brasilien – Anatomie eines Riesen*, cit.p. 83.

70 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. "O contributo da Alemanha à industrialização do Brasil", cit.p. 54 s.

71 ZWEIG, Stefan, op.cit.p. 114.

72 Idem, p. 115.

73 SCHIRM, Stefan A. *Macht und Wandel: Die Beziehungen der USA zu Mexiko und Brasilien – Außenpolitik, Wirtschaft und Sicherheit 1979 bis 1992.* Opladen, 1994, p. 189.

74 Esta meta já havia sido formulada durante o governo do Presidente Kubitschek em 1956." BIEBER, Léon E., op. cit.p. 241.

75 JACOB, Gerhard: "Die Zukunft der wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit zwischen Brasilien und Deutschland." Comunicação feita no *Simpósio Brasil-Alemanha.* Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo, agosto de 1995, p. 11.

76 Entre outros, com a Alemanha. Em seu Conceito de Atuação na América Latina de 1995, o Governo Federal da Alemanha declarou como um dos pontos centrais de sua política externa "o intercâmbio de experiências entre as forças armadas" e "uma intensificação dos contatos militares", entre outras formas, "através da visitação mútua de tropas e embarcações." Bundesregierung." *Bundestagsdrucksache 13/1479.* Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode. Bonn, 23 de maio de 1995, p. 7.

77 MOLTMANN, Bernhard. "Das Militar: Neuorientierungen in Zeiten der Krise." In: BRIESEMEISTER, Dietrich (Org.): *Brasilien heute.* Frankfurt am Main, 1994, p. 239 ss.

78 "A proposta Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) nunca chegou a existir, apesar do apelo de certos setores militares no Brasil e na Argentina." SARAIVA, José Flávio Sombra. "Do silêncio à afirmação: Relações do Brasil com a África." In: CERVO, Amado Luiz (Org.). *O desafio internacional; a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 315.

79 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. "Deutschland, Brasilien und das internationale Szenario." Comunicação feita no *Simpósio Brasil-Alemanha.* Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo, agosto de 1995, p. 12.

80 HIRST, Monica, PINHEIRO, Letícia, op.cit.p. 19.

81 WÖHLCKE, Manfred. *Brasilien – Anatomie eines Riesen,* cit.p. 69.

82 Idem, p. 75.

83 KRIPPENDORFF, Ekkehart. "Brasilien und Deutschland und die neue internationale Ordnung." Comunicação feita no *Simpósio Brasil-Alemanha.* Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo, agosto de 1995, p. 3.

84 WÖHLCKE, Manfred. *Brasilien – Anatomie eines Riesen,* cit.p. 75.

85 Manfred Wöhlcke avalia da seguinte maneira as múltiplas causas para o critério de desenvolvimento brasileiro: em primeiro lugar, o grande crescimento demográfico, depois a falta de good governance e finalmente o papel pouco construtivo das elites. WÖHLCKE, Manfred. " 'Land der Zukunft'? Einige kritische Anmerkungen zur Entwicklungsproblematik Brasiliens." In: BRIESEMEISTER, Dietrich (Org.): *Brasilien heute.* Frankfurt am Main, 1994, p. 374.

86 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. "Deutschland, Brasilien und das internationale Szenario", cit.p. 22.

87 KRAFT, Lothar. "Deutschland und Brasilien im Amerika von morgen." Comunicação feita no *Simpósio Brasil-Alemanha.* Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo, agosto de 1995, p. 9.

88 SCHOELLER, Wolfgang, op.cit.p. 26.

89 CERVO, Amado Luiz, op.cit.p. 21.

90 KRAFT, Lothar, op.cit.p. 10.

91 KOHL, Helmut (Bundeskanzler). "Rede vor beiden Häusern des Kongresses in Brasília am 24. Oktober 1991." *Bulletin N° 125.* Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn, 8 de novembro de 1991, p. 1007.

92 BUENO, Clodoaldo. "A política multilateral brasileira." In: CERVO, Amado Luiz (Org.). *O desafio internacional; a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 130.

93 MÜLLER, Jürg, op.cit.p. 260.

94 HIRST, Monica. et PINHEIRO, Letícia, op.cit.p. 19.

95 BUENO, Clodoaldo, op.cit.p. 66.

96 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. "Deutschland, Brasilien und das internationale Szenario", cit.p. 12 s.

97 Idem, p. 11.

98 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil; as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949 – 1994).* São Paulo: Ensaio, 1994, p. 20.

99 Botschafterkonferenz Lateinamerika 1993. "Thesen zur Lateinamerikapolitik." Botschafterkonferenz Lateinamerika 1993 vom 8. bis 10. Oktober 1993 in Buenos Aires. *Bulletin N° 86.* Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn, 14 Outubro de 1995, p. 978.

100 WÖHLCKE, Manfred. *Brasilien – Anatomie eines Riesen,* cit.p. 73.

101 PFETSCH. Frank R. "The Future of German-Brazilian Relations." Comunicação feita no *Simpósio Brasil-Alemanha.* Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo, agosto de 1995, p. 8.

102 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. "Deutschland, Brasilien und das internationale Szenario", cit.p. 24.

103 MÜLLER, Jürg, op.cit.p. 260.

104 PFETSCH. Frank R., op.cit.p. 9.

105 NOLTE, Detlef. "Kontinent der Zukunft? Geoökonomische Interessen der USA und Europas in Lateinamerika." *Blätter für deutsche und internationale Politik.* N° 6. Bonn, 1995, p. 731.

106 SCHIRM, Stefan A. "Außenpolitik." In: BRIESEMEISTER, Dietrich (Org.): *Brasilien heute.* Frankfurt am Main, 1994, p. 253.

107 "As políticas exteriores dos países do Sul – pelo menos é o caso do Brasil – centralizam suas preocupações em torno dos problemas do desenvolvimento." CERVO, Amado Luiz. op.cit.p. 15.

108 Sendo importantes ao final desse período a dissolução do conflito leste-oeste e a formação regional de blocos. SCHIRM, Stefan A. "Außenpolitik", cit.p. 243.

109 SCHIRM, Stefan A. "Außenpolitik", cit.p. 254.

110 "Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel tiveram por certo uma idéia de nação a construir por trás de seus planos de governo. A esta idéia quiseram conformar as duas faces da política, consignando à externa o aporte supletivo de insumos necessários à realização das metas e das fases internas do desenvolvimento." CERVO, Amado Luiz. op.cit.p. 19.

111 WÖHLCKE, Manfred. *Brasilien – Anatomie eines Riesen*, cit.p. 69.

112 "Ao contrário da Alemanha, os EUA evidentemente não tiveram nenhum motivo para apoiar a industrialização brasileira, para a qual eles apenas deixaram seu capital afluir quando isso não podia mais ser evitado." BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. "Deutschland, Brasilien und das internationale Szenario", cit.p. 17.

113 SCHIRM, Stefan A. "Außenpolitik", cit.p. 249.

114 BRAND, Diana. *Die Wettbewerbsposition Deutschlands in Lateinamerika – Perspektiven des Außenhandels unter dem Einfluß der regionalen Integration.* Köln, 1993 (ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Forschungsberichte der Abteilung Entwicklungsländer, Nº 81), p. 107 e 152.

115 LEGE, Klaus-Wilhelm (Org.). *Wirtschaftshandbuch Brasilien*, cit.p. 90.

116 LIPKAU, Ernst Günther, op.cit.p. 5.

117 Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha de São Paulo: Informações regularmente atualizadas.

118 SANGMEISTER, Hartmut. "Die deutsch-brasilianischen Wirtschaftsbeziehungen: Solide Geschäfte zwischen ungleichen Partnern." In: BRIESEMEISTER, Dietrich (Org.): *Brasilien heute.* Frankfurt am Main, 1994, p. 629.

119 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. "Deutschland, Brasilien und das internationale Szenario", cit.p. 24.

120 As tarefas da cooperação alemã-brasileira abrangem, segundo Elmar Altvater, a realização do programa do Rio, que inclui tanto a preservação do meio ambiente, quanto a diminuição das diferenças no desenvolvimento. ALTVATER, Elmar. Technologie und Umwelt: Probleme der deutsch-brasilianischen Kooperation. Comunicação feita no *Simpósio Brasil-Alemanha.* Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo, agosto de 1995, p. 20.

121 KOHLHEPP, Gerd. "Die Wissenschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und Brasilien." Comunicação feita no *Simpósio Brasil-Alemanha.* Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo, agosto de 1995, p. 4.

122 SANGMEISTER, Hartmut. "Die deutsch-brasilianischen Wirtschaftsbeziehungen: Solide Geschäfte zwischen ungleichen Partnern", cit.p. 634 s.

123 LEGE, Klaus-Wilhelm. "Brasilien – Deutsche Wirtschaft gerät unter Zugzwang." *Tópicos – Cadernos Brasil-Alemanha.* Ano 34, Nº 3. Bonn, 1995, p. 27.

124 NUNNENKAMP, Peter. AGARWAL, Jamuna P. *Lateinamerika im internationalen*

Wettbewerb um deutsche Direktinvestitionen. Kiel, 1993 (Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Diskussionspapiere, N° 215), p. 10.

125 "Já para a década de 1980, estimativas empíricas comprovam que as barreiras comerciais tarifárias e não tarifárias foram muito mais um empecilho do que um estímulo para os investimentos diretos da Alemanha."NUNNENKAMP, Peter. AGARWAL, Jamuna P., op.cit.p. 40.

126 Confederação Nacional da Indústria – CNI. *Custo Brasil.* Rio de Janeiro, 1995, p. 10 ss.

127 Bundesministerium für Wirtschaft (Org.): "Deklaration von Buenos Aires. Lateinamerika-Initiative der Deutschen Wirtschaft." *Lateinamerika-Konferenz der deutschen Wirtschaft vom 6. und 7. Juni 1995 in Buenos Aires.* Dokumentation N° 375. (Bonn) 1995, p. 3.

128 JOLOWICZ, Hans. *Auslandsinvestitionen in Brasilien – Rechtsgrundlagen und Erfahrungen.* 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Hamburg 1977 (Reihe: Private Auslandsinvestitionen in Lateinamerika, Band 6. Hrsg. Albrecht von Gleich. Erste Auflage 1974, als Bearbeitung der Bände 1 und 3 von 1970), p. 392.

Resumo

O trabalho sobre a abertura da economia brasileira e sua repercussão sobre as relações exteriores do Brasil está apoiado na mais importante literatura econômica sobre o Brasil, publicada recentemente na Alemanha, e numa pesquisa realizada entre representativos empresários alemães e alemães-brasileiros (no Brasil e na Alemanha), bem como nas exposições realizadas por participantes alemães no Simpósio Brasil-Alemanha, de 1995. Disso resultou que a influência da economia sobre as relações externas é vista neste ensaio de uma perspectiva predominantemente alemã.

Visando a um melhor entendimento da liberalização da economia brasileira e das conseqüências sobre a política externa, foram expostos a história econômica anterior e o desenvolvimento da política externa brasileira, de forma a possibilitar conclusões sobre a situação que se apresenta em meados da década de 1990 e sobre o desenvolvimento futuro.

A ligação entre economia e política externa não é vista de forma apenas teórica, mas também prática, isto é, na forma de como a influência dos processos econômicos e das medidas político-econômicas repercutem sobre as ações da política externa, que então se sedimentam nas relações exteriores. No Brasil, a política externa parece representar apenas uma função intermediária, configurando-se mais como reação do que como ação efetiva. Isso fica claro nos resultados da pesquisa realizada entre empresários alemães e alemães-brasilei-

ros, que não permitiram entrever nenhuma melhoria do *standing* econômico do Brasil na Alemanha como conseqüência da recente abertura econômica.

A abertura econômica do início dos anos 1990, considerada por uma parte significativa do empresariado como extraordinariamente importante para o futuro do Brasil, adaptou o modelo brasileiro de desenvolvimento econômico às necessidades de uma economia mundial mais moderna. As medidas mais comentadas publicamente, isto é, o relaxamento cambial e a privatização de empresas estatais, contudo, não alteraram a essência do antigo modelo nacional-desenvolvimentista.

A reação neoliberal ao comportamento estatizante na década de 1980, encontrada nos principais países do mundo, não revolucionou o modelo brasileiro, que está sendo simplesmente adequado a uma economia mais moderna. Conseqüentemente, o "nacional-desenvolvimentismo" prevalece, também, em meados dos anos 90, desta vez, entretanto, na forma mais sofisticada e voltada à promoção da economia moderna do Brasil no contexto internacional, dando continuidade a sua característica marcante durante as décadas passadas.

Abstract

The study about the opening of the Brazilian market and thus of its foreign relations is based essentially on the leading economic literature about Brazil recently published in Germany, and on a survey carried out amongst German and German-Brazilian entrepreneurs in Brazil and Germany, as well as on the expositions of German participants of the German-Brazilian Symposium, in 1995. That is why the influence of the economy on foreign relations is observed primarily out of a German perspective.

In prospect of a better understanding of the liberalization of the Brazilian economy and its consequences on foreign policy, economic history and developments of Brazilian foreign policy were displayed in such a way that conclusions about the current and future situation can be achieved.

The relationship between economy and foreign policy cannot only be seen in theory, but it can also be observed in practice as influence of economic developments on foreign political actions which in turn affect foreign relations. In Brazil, foreign policy obviously has just an intermediate function, which reacts more than it acts. This becomes apparent in view of the results of the survey among German and German-Brazilian entrepreneurs, which do not show any improvement of the economic *standing* of Brazil in consequence of the recent opening of the economy.

The opening of the economy in the early nineties, considered extremely important by a significant group of entrepreneurs for the future of Brazil, lead to an adaptation of the Brazilian model of economic development towards the requirements of a more modern world economy. However, the mostly commented measures, this is the relaxation of exchange policy and the privatization of state-owned enterprises, have not changed the essence of the "national-developmentism".

The neoliberal reaction to nationalization in the eighties, observed in the most important economic powers of the world, has not revolutionized the Brazilian model, which is being adapted to a more modern economy. Thus, the "national-developmentism" also prevailed in the mid-nineties, but in a more sofisticated manner, aiming for the promotion of a modern Brazilian economy in the international context and continuing its traditional characteristics of the last decades.

Brasil-Venezuela: a nova integração

DANIELLY SILVA RAMOS *

Introdução

Os últimos acontecimentos envolvendo o Brasil e a Venezuela colocam em xeque a afirmativa de que líderes de governo não são capazes de desenvolver grande interesse pelos procedimentos organizacionais de alcance internacional e que estariam eles mais preocupados com crises do momento e interesses particulares de seus Estados.

Observa-se que os governos de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso criaram a real possibilidade de se organizar agências bilaterais para exploração, produção e comercialização entre Brasil e Venezuela. Ao contrário do que se propõe o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a união do norte do Brasil com o sul da Venezuela privilegiaria inicialmente não somente uma união de mercados e de consumo, mas principalmente uma integração de estruturas de base para produção e empreendimentos conjuntos, inserindo-se na agenda, inclusive, alguns empreendimentos com o caráter de uma nova estratégia de inserção internacional para a região, como veremos mais adiante através do exemplo da possibilidade de criação da Petroamérica. O que ocorre na esfera política governamental, recentemente, é a evolução de uma percepção isolacionista, existente entre ambos em momentos anteriores aos últimos dois anos, para um discurso de caráter fortemente integracionista.

Cabe-nos primeiramente indagar sobre o porquê de não terem agentes políticos, cientistas, técnicos e empresários suscitado junto à sociedade o tema da integração bilateral antes do governo de Itamar Franco. Porém, gostaríamos de recolocar esta questão através de uma outra problemática, a saber, a dos fatores internos e externos que transformaram a relação entre o Brasil e a Venezuela em um discurso de efeito público de consonância cognitiva, ou seja, a questão de

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (2): 99-111 [1995].

* Mestre em Ciência Política pela Universidade de Paris I Panthéon-Sorbonne, professora da Universidade de Brasília.

saber por que os segmentos sociais de ambos os lados concordam no momento sobre a conveniência da integração.

O objetivo dessas páginas não é o de contribuir para demonstrar quais são os vários "momentos integracionistas" estabelecidos durante a história comum do Brasil e da Venezuela. Estudo de tamanha envergadura depara-se, por um lado, com a quase inexistência de fontes primárias disponíveis, devido à própria indiferença mútua mantida por longos anos, fato que exigiria um maior esforço de coleta e sistematização de informações, que será despendido em oportunidade futura. Por outro lado, seria aqui pertinente perguntar-se e discutir sobre os processos sociais, tanto no meio interno quanto no internacional, que fizeram de antigas situações de fato, durante longos anos aceitas, "desafios políticos", contribuindo para a sua evolução. Em outras palavras, seria aqui importante perguntar-se como fabricam os especialistas e políticos o *objeto* da nova integração a partir de demandas e possibilidades diversas. A terceira parte desta exposição versará sobre os mecanismos políticos e institucionais já criados e sobre aqueles que se fazem necessários para transformar esse início de concertação em sistema de integração, capaz de resistir aos desafios presentes e vindouros.

1. Herança histórica e definição do problema

Através da observação da história da Venezuela e do Brasil, a partir da segunda metade do século XIX, é possível delimitar alguns fatores determinantes para o surgimento de aproximações e distanciamentos entre estas duas nações. Dois elementos cruciais, devido à evolução do cenário internacional, passaram de desintegradores a amalgamadores: a formulação da política externa e as potencialidades produtivas.

No século XIX, foram as questões limítrofes que ocuparam a agenda bilateral dos dois vizinhos. Foram, assim, fixados os atuais limites entre o Brasil e a Venezuela, através do Tratado de 1859, sendo que "dentre os diferentes acordos limítrofes estabelecidos pela Venezuela, é o que tem alcançado maior vigência"[1]. Esta tarefa não teria sido de pouca dificuldade, visto que, por um lado, a linha fronteiriça consistia em um traçado impreciso, em meio a uma área quase que totalmente virgem, de escassa concentração demográfica, distante dos centros urbanos e, por outro lado, como acontecia até recentemente, era para a zona centro-costeira e caribenha que se voltava toda a população venezuelana[2]. Para fazer justiça ao esforço diplomático despendido, cabe confirmar a durabilidade desse tratado e completar que, apesar da frouxidão da linha binacional, devido aos persistentes fatores acima citados e segundo Portillo, não têm os dois países, atualmente, problemas limítrofes, mas uma situação fronteiriça a tratar[3].

A determinação da política externa dos dois países foi, do final do século XIX até a primeira metade do século XX, influenciada pelo passado colonial, o qual delineou a forma com que ambos iriam se desenvolver internamente e se relacionar com o principal parceiro da época, os Estados Unidos.

Por um lado, a herança colonial presenteou a Venezuela com um forte espírito revolucionário, transformando-a em um dos centros irradiadores do processo de independência colonial. A exígua participação da Venezuela nas relações internacionais, por outro lado, seria explicada pela debilidade e instabilidade interna, causadas em boa parte pelo caudilhismo, pelas lutas internas e pela precária economia primário-exportadora[4].

Com relação ao Brasil, privilegiado no que diz respeito ao desenvolvimento centralizado do Estado e de sua diplomacia já no início do século, foi-lhe permitido optar pela aliança com os Estados Unidos, o que iria comprometer o desenvolvimento de suas relações com os países latino-americanos. Assim, "até o fim dos anos 50 as relações exteriores do Brasil estarão voltadas essencialmente para os EUA"[5].

A partir dos anos 50, a incompatibilidade dos momentos das alternâncias entre regimes políticos autoritários e democráticos fará com que o diálogo brasileiro-venezuelano seja adiado para quando a opção multilateral passa a ter maior peso na política externa brasileira, período que coincidirá com a vigência do governo Geisel. Em um primeiro momento, e em detrimento do caráter de maior autonomia, tanto da diplomacia brasileira quanto da venezuelana, "por razões de *política de potência* característica dos militares, bem como pelas demandas inerentes aos reajustes então introduzidos no modelo de desenvolvimento, a política externa de Brasília não priorizou o espaço latino-americano"[6].

O grande impulsor da concertação venezuelano-brasileira, inserida em um diálogo latino-americano mais amplo, será um elemento de ordem estratégica: a questão amazônica. A união latino-americana deu-se, em um primeiro momento, explica Bansart, contra um possível "expansionismo brasileiro"; a construção da Transamazônica, findada em 1975, serviu então para reforçar o argumento defensivo. A resposta fornecida pelo governo brasileiro veio em seguida, em forma de proposta de pacto, sugerindo a criação do que viria a constituir o Pacto Amazônico de 1978[7].

É mister frisar neste momento a importância do fator estratégico enquanto elemento conciliador. Como aponta Bansart, "a geopolítica, como enfoque do estudo das relações internacionais, sinaliza a importância dos fatores geográficos sobre a organização do planeta ou das diversas regiões do mundo"[8]. Porém, explica Vizentini, o Tratado de Cooperação Amazônica necessitava de

tempo para fazer avançar a integração entre o Brasil e a Venezuela. Acrescenta todavia Bansart que o minguado êxito do Pacto Amazônico decorre da inexistência de certos quesitos institucionais. Um sistema de integração não surgiu, prossegue este autor, visto que nem organizações interestatais nem bancos ou institutos de investigação comuns foram criados para se implementar acordos e também devido ao fato de o Pacto não ter desenvolvido projetos conjuntos industriais, agrícolas e mineiros[9].

Nota-se que estruturas institucionais de integração têm sido criadas na América Latina e no Caribe para iniciar e impulsionar processos de integração variados[10]. Entretanto, segundo evidências confirmadas pelos acontecimentos recentes nas relações Brasil-Venezuela, no caso da Amazônia, o processo de integração teria de buscar sua capacidade através de fatores outros que aqueles ligados ao tempo e ao desenvolvimento institucional – já que este último parece explicar mais o impulsionamento que o surgimento de integrações. O elemento amalgamador nos processos de integração – a capacidade de desenvolver potencialidades comerciais – não se insere na mesma intensidade na nova integração que se projeta para o Brasil e a Venezuela. Esta é pensada antes de tudo como integração das unidades produtivas nacionais, estatais ou privadas, e como ponto de partida para uma estratégia inovadora de inserção internacional da América Latina.

2. A transformação das relações: fatores internos e externos

Os fatores geográficos, ligados a questões políticas e econômicas, aparecem como sendo o primeiro fator transformador das relações entre o norte do Brasil e o sul da Venezuela. Assim, a privilegiada posição geográfica desfrutada pela Venezuela, convertendo-a em país caribenho, andino e amazônico, reserva latentes possibilidades de expansão comercial e de exploração de riquezas. Já o Brasil – país amazônico, atlântico e platino, de invejável tráfego comercial favorecido por suas proporções continentais e por uma vizinhança diversificada inigualável na América Latina – além de poder oferecer à Venezuela novas vias comerciais fronteiriças e a possibilidade de explorar, conjuntamente, a fecunda região amazônica, abre as portas para que a Venezuela se candidate a desfrutar dos benefícios oriundos do principal bloco comercial da América do Sul, o MERCOSUL.

A exploração da Região Norte, como um todo, e da Amazônia, em particular, coloca a questão real sobre o não-desenvolvimento homogêneo do território brasileiro e das dificuldades de se fazê-lo através da cooperação de

regiões mais desenvolvidas do país, separadas da primeira por distâncias continentais. Não teria sido este, porém, o principal argumento utilizado pelo lado brasileiro para projetar a integração brasileiro-venezuelana. Esta causa de ordem interna foi posposta a um fator de ordem internacional: "O incremento do grau de vulnerabilidade das nações latino-americanas frente aos países desenvolvidos e suas macro-estruturas financeiras, somado à marcada tendência de consolidação de grandes blocos econômicos, obrigaram o subcontinente americano a promover políticas integracionistas que permitissem enfrentar as pressões externas e facilitassem a inserção no novo esquema internacional"[11]. Questões ligadas ao fim da Guerra Fria e do sistema bipolar e às diferentes estratégias liberalizantes e de abertura externa são outros argumentos tidos como fundamentais para a compreensão das mudanças na política exterior de ambos os países[12].

A partir dessas afirmações, e seguindo a lógica desenvolvida por Hernández[13], é possível afirmar que a nova integração entre o Brasil e a Venezuela guarda em si duas mensagens: uma selecionada e uma secundária.

A opção, ou mensagem, selecionada explica-se pela reformulação da política externa direcionada para a satisfação de interesses econômicos. Tal reformulação, por sua parte, buscaria saídas tanto para questões internas quanto para as de ordem internacional.

Assim, o interesse venezuelano pelo Brasil aparece com a possibilidade de se solucionar crises econômicas internas e de se diminuir a dependência e a dívida externas. Estudiosos confirmam a asserção de que consiste o movimento integracionista "numa forma de se superar o agravamento das crises econômicas que desde 1983 obrigam a Venezuela a buscar novas opções"[14]. Por outro lado, o Governo Caldera teria procurado buscar no meio internacional, através do apoio das nações vizinhas, novas formas de legitimar seu poder, o qual "vive uma crise de credibilidade que começou quando em junho do ano passado suspendeu as garantias constitucionais, decretou controles de câmbio e de preços e anunciou medidas para enfrentar a crise financeira"[15]. No seu último dia de visita à Venezuela, em julho de 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso deu seu voto de esperança à Venezuela, afirmando sua confiança no restabelecimento político-econômico do país. O Presidente brasileiro aparece assim como um fundamental apoio para Caldera e como o "grande guru na condução dos problemas inflacionários latino-americanos"[16].

Do lado brasileiro, a busca de saídas para questões internas, inserida no conjunto das opções selecionadas, revela-se através do exemplo anteriormente exposto, ou seja, o do desenvolvimento e abastecimento, a baixo custo, da

Região Norte – através primeiramente da comercialização de bens e serviços diversos, do fornecimento de energia elétrica venezuelana e da construção de rodovias "binacionais". Segundo Mendible, "a Venezuela é primordial para o Brasil devido a seu petróleo e por quando puder oferecer-lhe segurança de abastecimento e perspectivas de aumentar as exportações requeridas para seu amplo mercado". Nota-se, assim, que a associação na área petrolífera pode fornecer, para o Brasil, respostas tanto para problemas internos de abastecimento quanto para intenções de ampliar sua participação no mercado internacional.

Dentro do quadro de alargamento de relações, pode-se observar alguns dos primeiros sinais do que representará esta união para o avanço nos negócios de ambas as partes: "Em 1993, o Brasil comprava 6.000 barris diários de petróleo da Venezuela. Em 1994, esta cifra subiu para 50.000 barris diários. Em 1995, Corpoven está vendendo 100.000 barris diários para o Brasil. Este país importa uns 500.000 barris de crudo por dia, o que permite apreciar, proporcionalmente, a importância atual do mercado venezuelano-brasileiro"[17].

A integração energética na área do petróleo não teria todavia sua força principal no comércio mas na associação da tecnologia desenvolvida pela Petrobrás com os imensos mananciais disponíveis na Venezuela. A criação de uma empresa binacional, com possibilidades de estender-se além fronteiras, colocaria ambos os países e a própria América Latina na liderança mundial do setor.

Ainda com relação ao conjunto de opções selecionadas, e com respeito à vertente internacional, o processo de globalização é tomado como fator unânime entre os estudiosos no que concerne a origem do reavivamento das relações entre o Brasil e a Venezuela. Assim, a evolução do cenário internacional, particularmente na esfera econômica, constitui um fator decisivo para o aceleramento da relação Brasil-Venezuela, visto que "uma vez consolidado o MERCOSUL, tornava-se necessário ampliar o processo de integração para o âmbito sul-americano como um todo (...), onde a cooperação com a Venezuela afigura-se como elemento fundamental"[18]. Explica ainda Vizentini que, cada vez mais, a dialética globalização-regionalização se torna presente visto que do aumento de atividades empresariais fortemente competitivas decorreriam mecanismos compensatórios, através da concessão de preferências comerciais[19]. Algumas mudanças significativas são vistas a olho nu: "as exportações do Estado de Bolívar para Roraima passaram de 40 mil dólares para 1 milhão de dólares mensais desde setembro de 1994, aumento atribuído à redução de taxas de importação no comércio fronteiriço venezuelano-brasileiro"[20]. Os efeitos externos também são observáveis através da entrada do Brasil na Corporação Andina de Fomento (CAF), organismo financeiro das nações do Grupo Andino, de onde

o Brasil poderá obter créditos para projetos de infra-estrutura. Inicialmente, "o Brasil deverá participar com uma contribuição de 25 milhões de dólares, segundo declarações do Embaixador do Brasil na Venezuela, Clodoaldo Hugueney Filho"[21].

Segundo o analista venezuelano Hernández, um dos efeitos mais importantes que traria o ingresso venezuelano no clube preferencial do MERCOSUL "é que o Brasil poderia constituir uma fonte alternativa de colocação de nossos produtos, pela ampliação da produção e do mercado, o que nos ajudaria a diversificar nossas opções de intercâmbio comercial a fim de diminuir nossa dependência dos Estados Unidos"[22].

Além da mensagem selecionada, é possível identificar dentro da nova integração venezuelano-brasileira o que foi chamado por Hernández[23] de mensagem secundária. Esta segunda visão do que seria a nova integração reveste-se de potencialidades desagregadoras, restos do reflexo do que teria representado o Brasil para as nações vizinhas durante determinados momentos da história latino-americana: um país de pretensões hegemônicas. Devido a este fato, explica o estudioso da história e cultura brasileiras, Alejandro Mendible, "a Venezuela deve ter sempre presente nesta relação as aspirações legítimas do Brasil em ocupar posição de influência a nível internacional, dadas as suas dimensões"[24]. Este resquício de desconfiança vindo de alguns setores da sociedade venezuelana quanto aos objetivos inexistentes de expansionismo brasileiro passa a ser uma vez mais explorado em razão de conflitos na fronteira[25]. Certos analistas identificam razões de ordem terceira para que se prime pela cautela. Isto porque a abertura de intercâmbio comercial com o Brasil iria em detrimento das atividades econômicas dos empresários venezuelanos, os quais se sentem receosos tanto pela presença maciça de comerciantes brasileiros no sul da Venezuela, quanto pela agressividade negociadora que lhes seria própria, fatores que tornariam os brasileiros os maiores beneficiadores do intercâmbio de bens[26]. Esses problemas, inerentes às atividades comerciais, não possuem, prioritariamente, capacidades desintegradoras. Ao contrário, completa Mendible, deve a Venezuela aproveitar os aspectos positivos do possível intercâmbio já que o mercado brasileiro do norte supera em número de habitantes e capacidade de compra o mercado venezuelano.

O segundo tipo de mensagem, de caráter secundário, chega ao Brasil através de preocupações referentes à capacidade da Venezuela em superar crises econômicas e políticas. Esta mensagem, apesar de consistir em motivo para que se insista nas reformas do Estado em busca da promoção do desenvolvimento econômico e social, não impediu que continuasse a crescer entre os brasileiros a crença nas capacidades e recursos venezuelanos para superar sua situação

interna e incrementar a integração com o norte brasileiro. Se a crise venezuelana não parece constituir obstáculo comprometedor do processo de integração, outros fatores viriam contudo afetá-lo. Isto porque o sul brasileiro, ponto de convergência populacional e eleitoral, segue voltado para o MERCOSUL, próximo tanto geograficamente quanto dos objetivos de desenvolvimento econômico.

A visita de Fernando Henrique Cardoso a Caracas por motivo da celebração da festa de independência nacional em julho de 1995 trouxe, como repercussão nos meios de informação política, dados que mostram como o processo de integração bilateral já está em curso. A constante movimentação de políticos e diplomatas em torno da questão venezuelana confirmou essa repercussão sobre os meios de informação. O público está sabendo que o comércio entre o Brasil e a Venezuela somou, em 1994, 815 milhões de dólares, dos quais 513 milhões de dólares de vendas brasileiras. Está sabendo que o MERCOSUL não exclui, antes chama a integração com o norte[27]. Pode-se falar, de antemão, em transformação de uma conjuntura favorável em reestruturação de relações, na passagem de possibilidades para realidades, como veremos a seguir, através da construção institucional em torno do eixo integracionista.

3. O trabalho de institucionalização da integração

Segundo estudos recentes realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)[28], na institucionalização dos processos de integração do hemisfério aprecia-se uma clara mudança de orientação tendendo a um menor formalismo. Nesses novos processos, a estrutura institucional carece de entidades permanentes, sendo que as iniciativas e ações para execução dos acordos constitutivos são confiados primordialmente a órgãos governamentais de caráter ministerial. O caso brasileiro-venezuelano parece não fugir a essa nova tendência.

O aprofundamento das relações entre o Brasil e a Venezuela inicia-se através da troca de visitas presidenciais, seguidas de visitas de comitivas de alto nível compostas por ministros, funcionários, técnicos e empresários. A partir desses contatos, protocolos são assinados, grupos de trabalho bilaterais estabelecidos e iniciativas múltiplas vão surgindo em decorrência de encontros que se renovam.

A percepção de que convinha dar passos concretos para tornar a integração operativa levou ao primeiro instrumento capaz de repensar a integração e estabelecer as bases para trabalhos conjuntos. Foi assim firmada a Ata de

Guzmania pelos Presidentes Itamar Franco e Rafael Caldera, em março de 1994, a qual determinou prioridades claras de desenvolvimento comercial, de complementação econômica e de infra-estrutura binacional. A partir desse momento, começou um nítido esforço por parte dos dois governos, com seus chanceleres como coordenadores e propulsores de múltiplas reuniões de variada natureza, dentro da Comissão Binacional de Alto Nível e de seus oito grupos de trabalho[29].

Novas concertações foram desenvolvidas, envolvendo políticos, diplomatas, empresários e acadêmicos de ambos os países. Entre elas cabe citar a celebração do Seminário sobre as relações entre Brasil e Venezuela, convocado pelo Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais da Fundação Alexandre Gusmão, realizado em Brasília, a 13 de junho de 1995, e o Seminário Venezuela-MERCOSUL realizado em São Paulo, na sede do Parlamento Latino-americano, nos dias 17 e 18 de maio de 1995. Vários ciclos de estudo foram estabelecidos, seja para tratar da integração latino-americana e a projeção regional da nova integração Brasil-Venezuela, seja para desenvolver questões mais específicas, ligadas aos oito grupos de trabalho existentes.

Com o início dos trabalhos setoriais e com a mudança de governo no Brasil, tornou-se clara a necessidade de se transformar um "discurso diplomático competente em estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento, articuladas de forma redimensionada à economia mundial"[30].

A visita de Fernando Henrique Cardoso a Caracas, levando uma comitiva composta de sete ministros, dois governadores de Estado e o presidente da Petrobrás, anunciava negócios promissores. Doze documentos, dentre eles acordos, convênios e protocolos foram firmados na ocasião, como resultado do trabalho da Comissão Bilateral de Alto Nível, formada pelos Ministros das Relações Exteriores dos dois países que, até julho de 1995, se reuniram três vezes[31].

Cabe aqui destacar que o reforço da integração se dá, quando da visita de Fernando Henrique Cardoso a Caracas, através do seu elemento mais importante: a nova inserção estratégica de ambos os países no continente e no mundo. A constatação da utilidade da cooperação produtiva na área petrolífera, bem como em outros setores estratégicos da economia, como o siderúrgico e elétrico, demonstrou essa compreensão, que vai além das possibilidades estritamente comerciais. Selou-se com a parceria estabelecida entre Petróleos da Venezuela S.A. (PDVSA) e Petrobrás, associação da qual surgirá a Petroamérica[32]. A Ata de Miraflores, composta na mesma ocasião, estabeleceu, da mesma forma, objetivos não menos estratégicos visto que abriu a perspectiva de participação

da Venezuela nas atividades do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), "que serão fatores de especial importância para o desenvolvimento sustentável da região e contribuirão de forma significativa para a prevenção e combate de atividades ilegais"[33].

Com o estabelecimento de acordos para conduzir processos mais complexos – como a possibilidade de que a Petrobrás participe da exploração de petróleo cru na Venezuela e de que a PDVSA realize investimentos no Brasil na área de refino, ou também, a contrução da primeira ligação rodoviária entre Boa Vista, no Estado de Roraima, e a fronteira da Venezuela – torna-se evidente a necessidade de que as instâncias encarregadas de impulsionar os processos de integração se desenvolvam cada vez mais, em consonância com o grau de avanço dos mesmos processos. A observação do trabalho de homens políticos e de seus auxiliares de trabalho parece corresponder a essa necessidade de institucionalização do processo de integração. Pode-se notar, de antemão, alguns avanços nos trabalhos desenvolvidos nas várias reuniões dos grupos intergovernamentais.

Com o estabelecimento de doze Acordos e Protocolos[34], firmados durante a visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à Venezuela, e segundo o Embaixador da Venezuela no Brasil, Alfredo Toro Hardy, é possível visualizar o assentamento de três pilares fundamentais: energético-mineiro, integração fronteiriça e a confirmação de uma Zona de Livre Comércio regional[35].

Dentro do setor energético-mineiro encontra-se tanto o programa de exploração, refino e comercialização de petróleo quanto o estabelecimento da linha de transmissão elétrica que levará energia da Venezuela até os Estados de Roraima e Amazonas, com estações terminais em Boa Vista e Manaus. O enfoque geopolítico, explica Bansart, permite explicar a ampla escala de preocupações que enfrenta um país ou uma região em busca de um adequado abastecimento energético em função de seus planos e programas de desenvolvimento, de sua situação geográfica e de suas alianças políticas[36].

O segundo pilar, o da integração fronteiriça, possibitará, através de dois projetos fundamentais, a ligação do norte do Brasil com o sul da Venezuela, através da construção da BR-174 e da interconexão elétrica Guri-Manaus. Considerando a grave questão da insuficiência energética no norte brasileiro, onde é constatada uma demanda crescente e onde o setor produtivo é prejudicado, explica a Senadora Marluce Pinto que a integração Brasil-Venezuela deve ser abraçada como prioridade número um.

O terceiro pilar, o da formação da Zona de Livre Comércio, visualiza a

oportunidade de integrar-se a Venezuela ao MERCOSUL, seja através do Pacto Andino, seja como membro especial, transformando-a em interlocutor privilegiado dos dois blocos[37]. Cabe frisar que este objetivo, o de estabelecer um arco de relações entre os países do Cone Sul, os amazônicos e os andinos, com vistas a constituir no futuro uma Associação Sul-Americana de Livre Comércio (ALCSA), não é exclusivo do Brasil, sendo contemplado pelo MERCOSUL como um todo. Sua implementação depende todavia da relação de integração entre o Brasil e a Venezuela, uma condição que fortalece as posições de ambos no contexto sul-americano.

Lançada a integração, restaria salientar a importância de se encontrar o ponto ótimo entre o estabelecimento de instrumentos institucionais, imprescindíveis para o andamento da integração, e a sua aplicação, dentro de um clima que facilite a cooperação. Assim, compromissos rígidos devem ser evitados e esquemas flexíveis favorecidos, dotados da adaptabilidade necessária para que seja a própria dinâmica do processo a que imponha o ritmo do desenvolvimento institucional.

Notas

1 ZURITA, Alejandro Mendible. "Venezuela-Brasil: recuento de una relacion amistosa". *Seminário Brasil-Venezuela*, Brasília, 13 de junho de 1995, p. 5-6.

2 *Id.Ibid.*

3 PORTILLO, Julio. "La integración fronteriza". *Seminário Brasil-Venezuela*, Brasília, 13 de junho de 1995, p. 3.

4 Cf. VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. "Venezuela e Brasil na política internacional: um ensaio exploratório". *Seminário Brasil-Venezuela*, Brasília, 13 de junho de 1995, p. 5.

5 *Id.Ibid.*

6 *Id.Ibid.*

7 Segundo Bansart, a alinça entre os países hispanoamericanos contra uma possível expansão brasileira no norte do continente teria sido fomentada pelo presidente venezuelano Rafael Caldera, durante o seu primeiro governo (1969-1973). Cf. BANSART, Andrés. "Brasil-Venezuela: Integración Energética". *Seminário Brasi-Venezuela*, Brasília, 13 de junho de 1995, p. 8-9.

8 *Id.Ibid.*

9 *Id.Ibid.*

10 CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe.* Santiago do Chile: CEPAL, 1994, p. 99.

11 MICHELE, Giovanna. "Venezuela-Brasil en el escenario internacional". *Seminário Brasil-Venezuela.* Brasília, 13 de junho de 1995, p. 3.

12 VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. "Venezuela e Brasil na política internacional: um ensaio exploratório". *Seminário Brasil-Venezuela*, Brasília, 13 de junho de 1995.
13 HERNÁNDEZ, Clodovaldo. "Expectativas del viraje diplomatico hacia Brasil alcanzan su maxima potencia", *El Globo*, 3 de julho de 1995.
14 ZURITA, Alejandro Mendible. "Crecen las expectativas", *El Globo*, Caracas, 10 julho de 1995.
15 TACHINARDI, M. H. "Parceria para extrair petróleo", *Jornal do Brasil*, 04 de julho de 1995.
16 LEALI, F. "Cardoso exige de empresários mais confiança no país" e ILHESCA, Marlise. "Apoio eficaz para Caldera", *Jornal do Brasil*, 06 de julho de 1995.
17 BANSART, Andrés. "Brasil-Venezuela: Integración Energética". *Seminário Brasil-Venezuela*, Brasília, 13 de junho de 1995, p. 26.
18 Cf. VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. "Venezuela e Brasil na política internacional: um ensaio exploratório". *Seminário Brasil-Venezuela*, Brasília, 13 de junho de 1995.
19 *Id.Ibid.*
20 *Resumen de Prensa: Principais informaciones publicadas en la prensa brasilenã con motivo de la visita a Caracas del presidente Fernando Henrique Cardoso*. Embaixada de Venezuela en Brasil, Brasília, 06 de julho de 1995.
21 *Id.Ibid.*
22 "Los caminos del encuentro: hacia la integración Venezuela-Brasil. *El Universal*, 3 de julho de 1995.
23 HERNÁNDEZ, Clodovaldo. "Expectativas del viraje diplomatico hacia Brasil alcanzan su maxima potencia", *El Globo*, 3 de julho de 1995.
24 "Los caminos del encuentro: hacia la integración Venezuela-Brasil". *El Universal*, 3 de julho de 1995.
25 *Gazeta Mercantil*, 06 de julho de 1995.
26 Cf. *Diplomacia y Exterior*. Caracas, 3 de julho de 1995.
27 Segundo dados oferecidos pelo Itamaraty, citados pela Gazeta Mercantil de 6 de julho de 1995.
28 Comissão Econômica para América Latina e Caribe. "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile: CEPAL, 1994, p. 17 e 99-101.
29 ILLARRAMENDI, Ramon. "Las relaciones entre Venezuela y Brasil: una mirada al porvenir". *Seminário Brasil-Venezuela*, Brasíla, 13 de junho de 1995, p. 02.
30 Cf. VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. "Venezuela e Brasil na política internacional: um ensaio exploratório". *Seminário Brasil-Venezuela*, Brasília, 13 de junho de 1995, p. 28.
31 SEIDL, Antonio Carlos. "Brasil e Venezuela querem criar a Petroamérica", *Folha de São Paulo*, 04 de julho de 1995.
32 Cf. "Sentido estratégico da visita à Venezuela", *Gazeta Mercantil*, 06 de julho de 1995.
33 *Ata de Miraflores*, Caracas 4 de julho de 1995, p. 5.
34 Durante a visita de FHC à Venezuela foram estabelecidos: a Ata de Miraflores, a

Declaração de Caracas, o Protocolo de Intenções entre a Petrobrás e a Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA), o Ajuste complementar ao convênio básico de cooperação técnica para o desenvolvimento das telecomunicações, o Acordo para a promoção e a proteção recíproca de investimentos, a Declaração sobre a formação de uma área de livre comércio, o Ajuste complementar ao convênio básico de cooperação técnica para cooperação em matéria de planejamento, o Protocolo adicional sobre cooperação fronteiriça em matéria de comércio ao acordo de complementação econômica nº 27, o Memorando de entendimento na área de mineração e siderurgia, o Ajuste complementar ao convênio básico de cooperação técnica e, finalmente, o Acordo de transporte rodoviário internacional de passageiros e carga.

35 FORERO, Mary. *Entrevista Especial con el Embajador para a Edición especial del diario El Globo.* Brasília: Embaixada da Venezuela, setembro de 1995.

36 BANSART, Andrés. "Brasil-Venezuela: Integración Energética". *Seminário Brasil-Venezuela*, Brasília, 13 de junho de 1995.

37 FORERO, Mary. *Entrevista Especial con el Embajador para a Edición especial del diario El Globo.* Brasília: Embaixada da Venezuela, setembro de 1995, p. 5.

A dimensão da ocupação britânica da ilha brasileira de Trindade (1895 - 1896)

NICÉLIO CÉSAR TONELLI *

A ilha de Trindade situa-se a 20°33' de latitude sul e a 29°21' de longitude oeste de Greenwich, ou seja, aproximadamente dista 1.140 km da costa do Estado do Espírito Santo, ocupando 8,2 km². A origem vulcânica explica o relevo fortemente acidentado e o solo pobre para a agricultura. O clima quente (tropical oceânico) e a escassa rede fluvial determinam a formação de uma vegetação arbustiva e herbácea pouco desenvolvida. Entretanto, insere-se numa área extraordinariamente piscosa. Destarte, a ilha historicamente pouco interesse provocou aos governos de Portugal, na época colonial, e do Brasil, após a independência, mantendo-se, pois, à margem do processo de colonização e ocupação do território nacional, ainda que constasse como parte do país, inclusive como "herança" colonial. A invasão britânica, em 1895, da ilha brasileira de Trindade provocou grande tensão nas relações bilaterais entre o Reino Unido da Grã-Bretanha e o Brasil, porém o dilema rapidamente se resolveu através da intermediação portuguesa. Desde então, a ilha foi internacionalmente reconhecida como parte integrante do território brasileiro.

Ainda que inspiradora de romance da literatura brasileira[1] e de alguns estudos geográficos, a ilha de Trindade não despertou maior interesse entre os historiadores, nem mesmo dos autores dedicados às pesquisas no campo das relações internacionais. Assim, arrolar uma bibliografia sobre a ilha não é uma tarefa fácil, em especial no que tange ao litígio anglo-brasileiro pela posse da mesma. Neste sentido, destacamos a abordagem de Carlos M. Delgado de Carvalho. O autor elaborou uma narrativa sobre a ocupação britânica da ilha em moldes bastante detalhados, salientando as discussões diplomáticas embasadas

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (2): 112-132 [1995].

* Professor Adjunto de História da América da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ.

no "direito" e a vitória brasileira sustentada por aquele princípio, possível graças à mediação de Portugal que permitiu o restabelecimento das boas relações entre a Grã-Bretanha e o Brasil[2]. De fato, Delgado de Carvalho utilizou-se de argumentos apresentados por Arthur G. de Araújo Jorge em 1912, melhorando apenas a qualidade da narrativa. Álvaro Lins, biografando o Barão do Rio Branco, referiu-se ao assunto para esclarecer as dificuldades encontradas pelo mais conhecido diplomata brasileiro, quando se encontrava na Inglaterra tratando do litígio amazônico com a Guiana Britânica. Afirmou que a ocupação de Trindade interrompeu as negociações em torno do problema fronteiriço da Amazônia e que o Barão do Rio Branco colaborara com "sugestões e pareceres" para solucionar o caso da ocupação britânica da ilha atlântica brasileira[3]. Curiosamente, Álvaro Lins também utilizou Araújo Jorge como "fonte". Heitor Lyra mencionou a "questão da ilha" como "incidente de maior gravidade" no contexto da política exterior da República Velha, mas não dedicou mais do que duas páginas em toda a obra, limitando-se a resumir idéias veiculadas por Araújo Jorge[4].

Diante do exposto, cabe indagar quais as "fontes" trabalhadas por Araújo Jorge, visto que este autor tem sido a própria fonte para a corrente historiográfica preocupada com a história da ilha de Trindade. O autor em questão não mencionou a bibliografia utilizada e deixou entrever que trabalhou com documentos diplomáticos como as correspondências oficiais triangulares Brasil - Reino Unido - Portugal, porém sem a devida indicação. A "análise" reduziu-se à enumeração das provas jurídicas do direito brasileiro à ilha de Trindade, à refutação dos argumentos britânicos justificativos da ocupação da ilha e ao enaltecimento da mediação portuguesa que pôs fim ao conflito, o qual teria sido originado por um engano. Araújo Jorge esforçou-se ao máximo para evitar melindres internacionais, esclarecendo que os britânicos, apesar do equívoco, não agiram de má fé. Assim, o autor manobrou de modo que o litígio circunscreveu-se tão somente a uma questão jurídica de direito internacional. Cabe destacar, entretanto, a afirmação do autor de que a opinião pública brasileira foi "unânime em censurar aquele ato atentatório da nossa soberania"[5]. É difícil crer que houvesse aquela unanimidade, até mesmo porque não fica claro o que seria a opinião pública da época. O certo é, porém, que o argumento patriótico exarcebado de Araújo Jorge possuía uma meta precisa, qual seja, criar uma versão histórica passível de perpetuação onde a diplomacia e o patriotismo republicano *ficassem consolidados e impossibilitados de questionamento pelas vozes discordantes* do regime implantado em 15/11/1889. Neste sentido, a política externa sempre foi um bom alvitre para a manutenção da unidade nacional contra as dissensões internas.

Indiscutivelmente, nossa proposta de trabalho visa superar os limites estreitos de interpretação dados ao litígio da ilha de Trindade, os quais foram inaugurados por Araújo Jorge e reforçados pela historiografia conforme vimos. Faz-se, pois, mister rever a questão em busca de outros prismas analíticos, o que não implica em descartar totalmente as preocupações próprias do campo jurídico. Deste modo, é fundamental "ler" a história com certa dose de ousadia, procurando entender a ocupação britânica da ilha de Trindade não meramente como um problema territorial de *res nullius*, mas enquanto parte de projetos e interesses de maior envergadura que ultrapassam de longe a pobreza da historiografia disponível. Portanto, este episódio, aparentemente insignificante, remete para temáticas de grande relevância, destacando-se a possibilidade para a República brasileira enfatizar seu poder de barganha no contexto internacional bem como reforçar as diretrizes de sua política externa "nacionalista", a reação do imperialismo britânico ao avanço norte-americano no Brasil nos primeiros anos após a proclamação da República, o receio britânico de perda de hegemonia no Atlântico Sul, e para Portugal era a chance de reparar o anterior erro diplomático de apoio aos exilados brasileiros da Revolta da Armada, os quais se alojaram em navios portugueses. O assunto, pois, merece maior atenção.

O primeiro desdobramento da invasão britânica à ilha de Trindade diz respeito ao seu uso pelas facções políticas envolvidas com o governo de Prudente de Morais Barros, as quais se apropriaram da questão para debilitar o governo. Em essência, o litígio desenrolou-se no princípio do primeiro governo civil do regime republicano recentemente implantado. O presidente representava uma coligação de forças bastante heterogêneas e desejosas de obter plena hegemonia no seio do governo. O fantasma da restauração monárquica rondava os ocupantes do poder, os quais só se entendiam no propósito de exorcizá-lo. A elite cafeicultora paulista via-se representada no próprio presidente eleito e queria livrar-se da incômoda aliança jacobina cujos propósitos reformistas eram vistos como inoportunos. Os jacobinos, por seu turno, viam a República descaracterizando-se de seus propósitos originais ao conceder espaços para republicanos de última hora, monarquistas convictos e ao não promover as mudanças pretendidas. Logo acusavam o presidente de ser o responsável por aquele estado de coisas, além de ver o Congresso dominado pela elite oligárquica. Daí o fato de apelarem e revelarem simpatia por um governo forte conforme os moldes do líder e inspirador Floriano Peixoto. Estava montado o cenário para a utilização da política externa enquanto reforço de posições da política interna brasileira.

Durante o litígio anglo-brasileiro pelo "direito" à ilha de Trindade (07/1895 - 08/1896), o Ministério das Relações Exteriores foi ocupado por Carlos

Augusto de Carvalho (15/11/1894 - 01/09/1896), o qual conduziu a questão até seu término para depois colocar o cargo à disposição do presidente Prudente de Morais Barros (15/11/1894 - 15/11/1898). Naturalmente, a manutenção de uma linha de negociação com os britânicos facilitou o sucesso da política exterior brasileira, ainda que não tenha sido este o fator decisivo da vitória diplomática. O presidente da República referiu-se ao assunto em mensagem ao Congresso Nacional de maio de 1896. Lamentou que não pudesse repetir os termos da mensagem anual anterior, pois o país fora surpreendido por acontecimentos que ameaçavam modificar a situação da política externa brasileira, marcada por relações internacionais de paz e amizade. Tratava-se da tensão com a França em torno do litígio do Amapá e com a Grã-Bretanha por causa da ocupação da ilha de Trindade desde janeiro de 1895, porém só sabida em julho daquele ano. Salientou que a ação diplomática foi rápida e se fez com o "apoio unânime da nação". Explicou as razões para refutar a proposta britânica de arbitragem internacional, visto que os próprios ingleses simultaneamente sugeriam o arrendamento da ilha pelo Brasil para a construção de um posto telegráfico, implicando o reconhecimento indireto do "direito" brasileiro à ilha. De qualquer modo, Prudente de Morais concluiu que tinha "fundados motivos para supor que este incidente" se resolveria de modo digno[6].

Nota-se, pois, que o presidente da República, apesar da perspectiva alarmante provocada pelo ato britânico em relação à ilha de Trindade, julgou a questão contornável, reduzindo-a a um princípio de "direito" explícito. Na verdade, o discurso presidencial escamoteava o significado do "incidente" que inclusive estancou as negociações em torno do litígio anglo-brasileiro na Amazônia, aliás aspecto que não foi mencionado na mensagem anual enviada ao Congresso, o que por si só é bastante significativo, considerando-se as freqüentes menções às contendas fronteiriças do país. Havia receio da repercussão pública. E mais, o presidente não clarificou seus "fundados motivos" para uma solução digna, salvo a alusão anterior ao "direito". Encerrado o confronto com os britânicos, Prudente de Morais prestou contas ao Congresso Nacional na mensagem de maio de 1897. Mostrou-se satisfeito com a paz existente entre o Brasil e os outros países, salientando que o litígio em torno da ilha de Trindade fora resolvido de "modo digno e honroso", que os britânicos já procediam à remoção de sinais deixados pela ocupação e que o governo brasileiro colocaria um padrão na ilha com a inscrição "Brasil" para assinalar sua soberania. Lembrou, também, que os limites amazônicos com a Guiana Britânica estavam sendo negociados[7]. Vê-se que o governo brasileiro não fez grande alarde com a vitória, possivelmente para não ferir suscetibilidades dos britânicos com os quais ainda mantinha pendências territoriais, além das econômicas. Por outro lado, o

presidente não agradeceu nem elogiou Carlos Augusto de Carvalho como seria de praxe. Os desacordos entre o Ministro das Relações Exteriores e o governo eram de tal magnitude que a saída de C. A. de Carvalho só não fora antecipada, ao que tudo indica, porque o mesmo era intransigente na defesa do "direito" à ilha e seu discurso nacionalista, certamente, atraía e "silenciava" a opinião pública, a qual não veria com bons olhos a demissão de um ministro que lutava para manter a integridade nacional. Assim, a "saída diplomática" do presidente foi calar-se e informar apenas sobre o desfecho do "incidente", cuja gravidade repentinamente foi descartada em nome de um "direito" inabalável, então, só cabia ao ministro explicitá-lo para vencer a causa.

O nacionalismo jacobino exacerbado de Carlos Augusto de Carvalho verifica-se imediatamente na leitura de seu relatório ministerial de abril de 1896, aliás o único que escreveu tratando da ocupação da ilha de Trindade, pois coube ao seu sucessor relatar os acordos para a devolução da ilha ao Brasil. Afiançou: "A preocupação deve ser a de conservarmo-nos dignos da comunidade de direito internacional do ocidente, defendendo o lugar que nela temos com energia e sem intermitências"[8]. Acrescentou que os pedidos do Congresso Nacional de informações ao Ministério eram cabíveis, efetuando-se em 22/07/1895. Ofereceu a resposta no dia seguinte. Salientou ter recebido a notícia da ocupação em 18/07 à noite pela remessa que o deputado José Carlos de Carvalho fizera ao Ministério de um exemplar do *Rio News* de 16/07, o qual transmitia um informe do periódico londrino *Financial News* de 04/06, anunciando a incorporação da ilha ao Império Britânico desde janeiro de 1895. O ministro brasileiro foi categórico: "A impressão causada em todo o Brasil por este acontecimento ainda está viva", mesmo que tivesse reclamado a restituição da ilha e que nossa legação em Londres tivesse protestado veementemente[9]. Resgatando o histórico da ocupação de Trindade, recordou que pouco antes da "notícia", mais precisamente em 03/07/1895, o Marquês de Salisbury lembrara ao governo brasileiro a necessidade de demarcar a fronteira com a Guiana e que em 19/11/1894 alegara ser oportuno traçar uma "linha geral" de fronteira conforme as negociações de 1891[10].

Desse modo, Carlos Augusto de Carvalho deixou entrever sua perplexidade diante do episódio, o qual ganhou maior dimensão quando fez referências às declarações do Marquês de Salisbury. O ministro percebeu, ainda que não fora explícito, que havia um forte vínculo entre o litígio da Guiana e a ilha de Trindade, sendo a "necessidade" de se traçar uma "linha geral de fronteira" a expressão do desejo inglês de delimitar, também, soberania em ilhas oceânicas do Atlântico Sul. Em suma, percebeu que a diplomacia britânica agia como se não houvera ocupado território brasileiro, visto não reconhecer nenhuma soberania sobre Trindade. Astuto, Carvalho não fez o menor esforço no sentido de orientar

o prosseguimento das conversações em torno da Guiana Britânica, aliás reforçou a idéia de que as fronteiras com a Venezuela começavam na Serra do Acaraí conforme Tratado de 1859, restringindo a possibilidade de "direitos" britânicos na região. E mais, Carvalho solicitou de Raul Pompéia, Diretor da Biblioteca Nacional, e de Joaquim Portella, Diretor do Arquivo Público, a coleta de provas documentais sobre o "direito" e a ocupação brasileira da ilha. A *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, também, foi chamada a colaborar[11]. Destarte, o Ministério das Relações Exteriores, na pessoa de Carvalho, não transigiu com os britânicos e, ao menos circunstancialmente, concordou com o presidente sobre a não aceitação da proposta de arbitragem, o que era amplamente coerente com sua postura política e ideológica, até mesmo porque se tratava de uma ocupação totalmente desconforme com o direito internacional como várias vezes mencionara.

Carlos Augusto de Carvalho nomeou José Arthur de Souza Corrêa como Ministro Plenipotenciário e Enviado Extraordinário para Londres a fim de obter a retratação da corte de Saint James, onde, aliás, encontrava-se o Barão do Rio Branco que lidava com o litígio da Guiana, o qual, vista a suspensão das negociações, passou a "colaborar" com Souza Corrêa. A chancelaria brasileira pensou em invocar a Doutrina Monroe e buscar respaldo nos EUA e outros países americanos para frustrar a atitude expansionista britânica manifestada na ilha de Trindade. Adepto da manutenção da cordialidade com os ingleses, o Barão foi transferido para Paris para negociar o litígio do Amapá. Portanto, Carvalho ficou livre de certos inconvenientes, mas o Barão do Rio Branco passou a escrever para Souza Corrêa com o propósito de "auxiliá-lo". Numa dessas cartas, enviadas desde Paris, escreveu que esperava ser "inexata" a informação de que o governo brasileiro desejava provocar uma conferência de países americanos para "resistir às invasões e imposições da Europa", medida que traria "inconveniente e perigoso antagonismo". Elogiou muitíssimo Prudente de Morais, o qual estava cercado de "perigos com a influência que ainda têm os jacobinos". Afirmou ter a informação de que o presidente acataria uma proposta arbitral e que deveria aceitá-la sem se importar com a opinião de alguns ministros que eram "simples secretários". Alertou acerca da precariedade política do governo brasileiro, sendo arriscada uma decisão mais dura, sendo melhor ouvir o Congresso aos "assanhados jacobinos" eufóricos com a defesa que Cleveland fez da Venezuela contra os seus credores. Concluiu que a questão de Trindade, vista como um "rochedo" que "não vale nada", só causava perturbação e que se a Inglaterra cedesse poderia assumir uma "posição excepcional no Brasil"[12].

O conteúdo da carta não apresenta nenhuma informação auxiliar a Souza Corrêa, mas tão somente tece comentários para influenciá-lo nas negociações

levadas a efeito em Londres. O Barão do Rio Branco sabia ser verdadeira a intenção de Carlos Augusto de Carvalho de invocar a Doutrina Monroe, mas discordava e diplomaticamente mostrou sua insatisfação julgando a notícia inexata. Ao referir-se várias vezes ao "perigo jacobino" que cercava o presidente, indiscutivelmente pensava no próprio Ministro das Relações Exteriores e no vice-presidente, Manuel Vitorino, os quais eram declaradamente intransigentes na questão da ilha de Trindade, vista pelo Barão como de reduzida importância tanto para o Brasil quanto para os britânicos. Queria, pois, convencer Souza Corrêa de que os jacobinos estavam criando um "caso" e que o presidente estaria caindo na armadilha, daí a ênfase na desconsideração das posições ministeriais. Ótimo manobrista, insinuou que se os britânicos cedessem a ilha neutralizariam o "assanhamento jacobino", podendo adquirir outras vantagens no país. Em suma, o "auxílio" do Barão se dava no sentido de fortalecer a hegemonia britânica e da oligarquia cafeicultora em detrimento dos jacobinos, os quais se apropriavam da política externa e do expansionismo norte-americano para debilitar o governo brasileiro e a classe social que o respaldava. Foi justamente este tipo de atitude do Barão do Rio Branco que preocupou C. A. de Carvalho, visto que solapava a unidade política externa a ser seguida para vencer o pleito. Cumpre salientar que o Barão nada conseguiu, pois em 07/01, ou seja, dias depois, Prudente de Morais concordou com o Ministro das Relações Exteriores em não aceitar a arbitragem internacional. Souza Corrêa não parece ter se manifestado sobre a decisão. Quanto ao presidente, demonstrou perceber que não era propício naquele momento um choque de envergadura com os jacobinos que encontravam grande apoio na opinião pública, aliás reforçada pela defesa nacionalista contra a ocupação britânica de solo pátrio. O cenário político brasileiro favorecia a "intransigência" na condução da política externa, garantindo maior fôlego político aos jacobinos.

Dionísio Evaristo de Castro Cerqueira substituiu C. A. de Carvalho após a vitória do Brasil contra os britânicos na ilha de Trindade, mas coube-lhe a tarefa de redigir o relatório ministerial abordando o caso. Mostrou-se "satisfeito" em registrar a "feliz solução", possível graças aos "bons ofícios" de "Sua Majestade Fidelíssima" (governo de Portugal), a mais indicada para informar aos britânicos da herança legada ao Brasil com a independência. Notificou que o reconhecimento britânico da soberania brasileira sobre a ilha era um "ato de justiça nobremente praticado". Complementou relatando sobre a remoção de sinais britânicos da ilha e do padrão provisório colocado em 24/01/1897 indicativo da posse brasileira, anexando os documentos da referida negociação[13]. O novo Ministro das Relações Exteriores foi, portanto, lacônico. Não fora ele que conduzira a questão e não pretendia criar qualquer tipo de dissabor a Prudente

de Morais, reempossado em março de 1897 após uma licença forçosa de quase quatro meses. Vislumbrava-se um quadro de instabilidade política próximo diante da ameaça de um levante jacobino com respaldo popular. A formalidade ministerial foi o alvitre encontrado para preservar o *status quo*, ainda que pessoalmente simpatizasse com o jacobinismo. Em essência, Castro Cerqueira não almejava comprometer-se antes de ter certeza de qual seria o desfecho da crise, além do que permanecer no governo poderia ser bastante útil aos próprios jacobinos. Uma vez mais, a política externa tinha chances de ser apropriada pelas forças contrárias ao governo. Cerqueira sabia disto e não abusou do cargo, procurando outros alvitres para atacar o governo, por exemplo, reclamando da atuação e morosidade do Barão do Rio Branco para solucionar o litígio do Amapá com a França! Afinal, o Barão boicotava os jacobinos...

Se, por um lado, as diatribes da política interna envolveram-se diretamente no litígio da ilha de Trindade, garantindo forte influência jacobina no governo e forçando ao silêncio a elite oligárquica desejosa de romper a aliança com os jacobinos; por outro lado, sustentou certa unidade de ação diplomática contra os britânicos, pois o cenário não era propício para um choque explícito de interesses, os quais poderiam comprometer a frágil estabilidade política com um desfecho imprevisível, sem contar o receio das oligarquias com a ascensão de movimentos populares contrários à ordem vigente ou com um possível retorno dos militares à vida política, privando as oligarquias do comando do país, vista a inclinação majoritária dos militares ao jacobinismo. Assim, a aliança instável oligárquico-jacobina se manteve apesar dos inúmeros sobressaltos entre os quais destacamos a questão de Trindade. O Brasil não tinha condições de um enfrentamento bélico com os britânicos, só restando a solução diplomática, o que alentava a oligarquia receosa de uma guerra internacional sem o devido preparo, pois qualquer derrota poderia deslegitimá-la politicamente. Os jacobinos eram cônscios da inviabilidade da guerra, apesar do discurso muitas vezes eufórico e belicoso, daí perceberem que o silêncio oligárquico e a vitória diplomática no litígio poderiam angariar-lhes novo fôlego político na medida em que a política externa sempre possui grande repercussão pública.

Outro aspecto do litígio concerne os interesses imperialistas no Brasil. Nota-se que em fins do século XIX era patente em nível mundial a rápida ascensão do imperialismo norte-americano e alemão na América Latina em detrimento do Reino Unido da Grã-Bretanha, cujo desenvolvimento industrial tornara-se mais lento. Naturalmente, os britânicos passaram a se preocupar mais com a preservação de "espaços" anteriormente conquistados. Neste sentido, o Brasil assumiu um papel destacado: aliado no Atlântico Sul e grande consumidor de manufaturados ingleses. Entretanto, a queda da monarquia e a instauração do

regime republicano implicaram na revisão das diretrizes da política externa brasileira, pois vislumbrou-se nos Estados Unidos a possibilidade de um maior intercâmbio comercial pela venda de café e borracha em maiores quantidades, além da diversificação da dependência em termos de artigos industriais importados. Paralelamente, havia uma maior identificação ideológica. Assim, esse quadro despertou fortes receios nos britânicos, os quais sentiram sua hegemonia na América do Sul ameaçada. Cabe ressaltar que na última década do século XIX, os britânicos dominavam várias ilhas do Atlântico Sul, controlando as rotas comerciais para a África oriental, Oriente Médio, Ásia e Oceania. Destacamos as ilhas oceânicas de Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Gough bem como as ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich, estas últimas usurpadas da Argentina na década de 1830. Portanto, todas as ilhas do Atlântico Sul estavam sob controle britânico, salvo a ilha de Trindade, pertencente ao Brasil. Estrategicamente, pois, a hegemonia britânica nos mares do sul era incontestável. Na América do Sul atlântica, a Argentina, o Uruguai e o Brasil giravam na órbita inglesa sem maiores transtornos desde o começo do século XIX; já na África sul-atlântica, os britânicos fundaram em 1889 a Companhia Britânica da África do Sul, preparando-se para a futura ocupação da área contra os bóeres. Angola, sob o domínio de Portugal, e o Congo, dividido entre a Bélgica e a França, por outro lado, não ameaçavam diretamente a hegemonia marítima da corte de Saint James no Atlântico Sul.

Todavia, a proclamação da República no Brasil, a aproximação aos Estados Unidos, a reticência britânica no reconhecimento oficial do novo regime e o litígio das Missões com a Argentina submetido à arbitragem norte-americana turvaram aquelas águas. Soube-se antecipadamente que o parecer arbitral seria totalmente favorável ao Brasil e que isto fazia parte da estratégia dos ianques em penetrarem na América do Sul com o beneplácito brasileiro. Aproveitando-se da experiência bem sucedida de ocupação das Malvinas, os britânicos ocuparam a ilha de Trindade em janeiro de 1895 pouco antes da divulgação do laudo arbitral dos Estados Unidos (05/02/1895), porém em segredo. A meta era óbvia: barganhar a ilha e utilizá-la para pressionar o Brasil em caso de alguma "radicalização" pró-norte-americanos. A "aliança" com os argentinos poderia servir de apoio, vista a forte dependência da Argentina frente ao Reino Unido em termos econômicos e o desconforto gerado pela derrota diplomática no litígio fronteiriço com o Brasil, apesar das desconfianças diante dos ingleses por causa das Malvinas. De fato, o imperialismo britânico esforçou-se ao máximo para manter seu controle na América do Sul e no Atlântico Sul como medida de precaução ao expansionismo norte-americano, daí a ocupação da ilha de Trindade.

Destarte, nota-se que a ocupação de Trindade pelos britânicos inseriu-se num jogo geopolítico extremamente bem articulado. É claro que este não era o único interesse, porém pareceu ser o principal. Não esqueçamos, também, o diferendo brasileiro-britânico na Guiana e a política externa republicana de apoio à Venezuela no litígio da Guayana Esequiba contra os britânicos, o que comprometia os interesses ingleses na Amazônia. O Reino Unido da Grã-Bretanha justificou a ocupação do mesmo modo que fizera com as ilhas Malvinas, alegando que a ilha estava abandonada, ou seja, seria território res nullius (sem proprietário) e que não gerara protesto de nenhum país. A diplomacia britânica, por outro lado, não informou a imprensa sobre o episódio para que quando a notícia viesse a público meses depois (16/07/1895) o fato estivesse consumado. Posteriormente, Lord Salisbury, responsável pelo Foreign Office, acrescentou que os britânicos estiveram na ilha nos anos de 1700, 1781 e 1789, o que demonstraria seus "direitos", já que a ilha não era ocupada e nem Portugal protestara contra aquelas visitas. E mais, buscando envolver diretamente a Argentina contra o Brasil, afirmou que utilizaria Trindade para colocar o cabo submarino argentino para estabelecer melhores comunicações com a Europa.

A argumentação dos ingleses era frágil, ainda que efetivamente o Brasil não tivesse ocupado devidamente a ilha. Mesmo assim, era tida como parte do território nacional. O português João da Nova a descobriu em 1501 e no ano seguinte o navegador Estevão da Gama a batizou de Trindade. Portugal criou, em 1539, a Capitania de Ascensão, incluindo-a; porém o empreendimento de povoação fracassou e nenhum colono chegou à ilha, a qual permaneceu incorporada ao Império Colonial Português. Desprovida de bom porto e recursos, foi esporadicamente visitada por navegantes portugueses e barcos pesqueiros. Se verdadeira a presença britânica nos anos de 1700, 1781 e 1789, Portugal não obteve informações imediatas, logo não poderia protestar em 1700. Em 1781, Portugal exigiu a retirada britânica e ordenou ao vice-rei do Brasil a fundação de um forte militar que não se construiu por falta de recursos financeiros. Após a independência nacional, algumas missões navais e barcos pesqueiros foram à ilha. Em 1884, João Alves Guerra adquiriu a concessão para exploração econômica de Trindade, mas caducou sem que a iniciasse. Dez anos depois, pensou-se em utilizá-la para o serviço penitenciário. Não se tratava de território, conseqüentemente, res nullius. Quanto aos "protestos inexistentes" por parte do Brasil, sua diplomacia os fez assim que soube da ocupação. Indiscutivelmente, nenhum barco pesqueiro ou missão naval brasileira dirigiu-se a Trindade no primeiro semestre de 1895, caso contrário saberia-se da invasão e, também, teria-se protestado antes.

Percebe-se que, além do interesse estratégico naval, militar e político,

o Reino Unido da Grã-Bretanha tinha interesses pesqueiros na ilha, aliás inserida numa área altamente piscosa. E mais, o cabo submarino, independentemente de ser um plano verdadeiro ou forjado de última hora para amenizar o peso da ocupação ou envolver a Argentina, revela que os britânicos almejavam aprofundar seus vínculos com a América do Sul e, em particular, com a Argentina, grande celeiro agrícola e grande fornecedora de carne, bem como grande consumidora de manufaturados britânicos. Entretanto, o cabo, por sua vez, implicaria, também, numa maior aproximação com o Brasil pelo incremento das comunicações, assegurando a hegemonia britânica neste último país, aliás em franco declínio. A diplomacia de Saint James procurou, enfim, por todos os meios possíveis e imagináveis, através da ocupação de Trindade, interferir nos rumos da economia e da política brasileira com o claro propósito de restringir a crescente presença norte-americana. Considerando-se, todavia, que o imperialismo britânico era evidentemente declinante, não por acaso foi derrotado diplomaticamente na ilha de Trindade.

Assim, pode-se aventar inclusive a hipótese de que o expansionismo britânico acelerado na África do Sul nos anos imediatamente posteriores, causando a Guerra dos Bóeres, foi uma decorrência direta e uma "necessidade estratégica" para refrear o imperialismo norte-americano ao sul da linha do Equador. E mais, a postura britânica de neutralidade na guerra entre os Estados Unidos e a Espanha de 1898, ao deixar o Caribe e a Ásia espanhola aos norte-americanos, parece se explicar pelo intuito de compensá-los em troca da contenção do avanço ianque no Atlântico Sul. Sem sombra de dúvida, os Estados Unidos desde então preocuparam-se com a consolidação do *imperium*, permitindo aos britânicos a preservação da hegemonia na América do Sul e no Atlântico Sul por mais algumas décadas. O próprio Brasil, após o namoro circunstancial com os norte-americanos nos primeiros anos do regime republicano, acabou por não se desatrelar totalmente do Reino Unido, ainda que mantivesse relações econômicas mais sólidas com os Estados Unidos quando comparado à Argentina e ao Uruguai, as "pérolas" do hemisfério sul da corte de Saint James.

Quanto à Argentina, não caiu no imbroglio britânico da ilha de Trindade. A propósito, a derrota britânica seria um bom precedente para resgatar as Malvinas, mas nada se fez por causa das excelentes relações comerciais argentino-britânicas. O governo de José Evaristo Uriburu (22/01/1895 - 12/10/1898) nada declarou sobre o litígio de Trindade, nem sobre o cabo submarino argentino. O caos político interno provocado pela renúncia de Luís Sáenz Peña, de quem era vice-presidente, o insucesso diplomático das Missões com o parecer arbitral norte-americano de 05/02/1895 contrário ao seu país, os desacordos de limites com o Chile e a assinatura de acordos com o Brasil, assegurando à

Argentina superavit no comércio bilateral e o escoamento de produtos de difícil vendagem com bons preços, obviamente, impediram que Uriburu tomasse partido diante da invasão britânica da ilha de Trindade. Nesse sentido, a solução pacífica, por intermédio da diplomacia portuguesa, foi a melhor alternativa, visto que os argentinos não estavam internamente em condições de participar de uma guerra na América do Sul, fosse pelas Malvinas ou por Trindade, fosse para atender a "amizade" britânica. Em suma, os argentinos esquivaram-se totalmente, colaborando para fazer fracassar o plano inglês de indispor a Argentina contra o Brasil, o que serviria de argumento suplementar para os britânicos acirrarem a pressão sobre este país em nome do "direito" à ilha de Trindade, adquirindo maiores chances de atingir a meta essencial de reverter a política externa brasileira de acercamento aos norte-americanos, o que, aliás, também se explica pelo crescimento do comércio bilateral.

A análise do quadro a seguir permite entrever o desenvolvimento do comércio bilateral brasileiro com alguns importantes parceiros comerciais.

Comércio exterior do Brasil (em libras esterlinas e em %)

Exportações para	1872/73	%	1901	%
Grã-Bretanha	8.297.863	37,1	5.259.667	12,9
EUA	6.592.526	29,4	17.462.650	43,0
Alemanha	1.716.487	7,7	6.014.842	14,8
França	1.959.585	8,7	4.761.907	11,7
Outros países	3.825.539	17,1	7.122.934	17,6
Totais	22.392.000	100	40.622.000	100
Importações de				
Grã-Bretanha	8.416.130	51,0	6.709.338	31,4
EUA	915.293	5,5	2.659.237	12,4
Alemanha	1.116.816	6,8	2.012.651	9,4
França	2.380.553	14,4	1.713.060	8,0
Outros países	3.687.208	22,3	8.282.714	38,8
Totais	16.516.000	100	21.377.000	100

Fonte: BRASIL, IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil*. vol. 3. Rio de Janeiro: 1988, p. 569-570 e 572-574.

Nota-se, conforme o quadro que compara o comércio exterior brasileiro entre 1872/73 (auge da hegemonia britânica na economia mundial) e 1901

(despontar acentuado da hegemonia norte-americana na economia mundial) que, em termos de exportações brasileiras, tanto o valor quanto a porcentagem das mercadorias destinadas ao Reino Unido da Grã-Bretanha declinaram acirradamente, passando do primeiro para o terceiro lugar entre os principais compradores do Brasil. Enquanto isso, os norte-americanos, que retinham 29,4% das exportações brasileiras, passaram a ficar com 43% num quartel aproximado de século! A Alemanha ultrapassou a Grã-Bretanha que, também, ficou "ameaçada" pela França. A propósito, os britânicos não eram grandes consumidores de café e dos demais artigos da pauta exportadora do Brasil, salvo a borracha. Assim, os britânicos foram afastando-se rapidamente do mercado exportador brasileiro na medida em que o café assumia uma liderança econômica ímpar no país. O regime republicano acelerou a "especialização" cafeicultora, vista a crescente demanda norte-americana e de outros países europeus, daí a atenção dada aos ianques!

Quanto às importações brasileiras, basicamente constituídas por manufaturados, conforme o desenvolvimento industrial se espraiou para fora da Inglaterra e em função do grande avanço norte-americano na Segunda Revolução Industrial, o Brasil passou a depender menos dos manufaturados britânicos, cujo poder de competitividade internacional era decrescente. Destarte, o valor e a porcentagem dos produtos importados da Grã-Bretanha declinaram, sendo os Estados Unidos e a Alemanha os principais substitutos, ainda que ocupassem um peso bastante inferior aos britânicos na pauta importadora brasileira. A diversificação do mercado fornecedor de manufaturados em detrimento dos britânicos e franceses contou, também, com a crescente participação da Bélgica, Holanda, Argentina, Suécia, Itália e Espanha. Ainda que conservasse a hegemonia no comércio importador brasileiro, a Grã-Bretanha, industrialmente decadente, gradativamente perdia aquele controle. É oportuno frisar, uma vez mais, que a proclamação da República no Brasil trouxe em si grande preocupação com a forte dependência externa frente às importações oriundas na maioria de um único país, o qual não dera o apoio esperado ao novo regime - Grã-Bretanha. Preços melhores fora deste último país, qualidade superior, simpatia político-ideológica, crescentes vendas de café para os ianques etc., levaram o Brasil a priorizar a compra de manufaturados dos Estados Unidos como decorrência "natural"!

Desse modo, não seria absurdo associar a ocupação britânica da ilha de Trindade em 1895, também, a um artifício britânico para reverter a crescente e incontestável presença norte-americana no Brasil, a qual foi deliberadamente favorecida pelo regime republicano desde 1889. A invasão da ilha, portanto, poderia ser utilizada como um instrumento de pressão e barganha. Ao menos, se os britânicos eram incapazes de absorver maiores quantidades de produtos

brasileiros, poderiam forçar o Brasil a manter altos índices de compra de seus manufaturados em nome de um possível acordo diplomático em termos políticos e econômicos. De fato, em meados da década de 1890 já se percebia nitidamente que o regime republicano era irreversível e que o Brasil não poderia prescindir do mercado norte-americano para seu café, logo caberia "negociar". A ilha de Trindade poderia estimular a abertura de "conversações" que assegurassem de alguma maneira certa hegemonia britânica no Brasil, antes que fosse tarde, evitando-se a possível perda da Argentina, do Uruguai e de outras regiões ao sul do Equador. Entretanto, a força da realidade impôs-se aos desígnios britânicos cuja presença no Brasil continuou declinante e só não foi mais acelerada por causa da incidência de outros fatores na passagem do século XIX para o XX, destacando-se a guerra entre a Espanha e os Estados Unidos de 1898 em torno de Cuba.

Cabe enfatizar que no momento da invasão da ilha de Trindade o maior número de representantes consulares brasileiros estava no Reino Unido da Grã-Bretanha, incluindo-se suas possessões como o Canadá e as ilhas caribenhas entre outras. O Brasil possuía 79 representantes naquele país, o que demonstra a preservação de fortes interesses. Portugal ficava em segundo lugar e a Espanha em terceiro com 55 e 49 representantes consulares brasileiros respectivamente. Na ocasião, só havia 33 representantes nos Estados Unidos. Enquanto isso, o corpo consular estrangeiro no Brasil era liderado por Portugal, Espanha e Itália com 119, 30 e 29 representantes. A Grã-Bretanha mantinha 23 representantes oficiais, número bastante reduzido se considerarmos os "interesses" econômicos e políticos. Os Estados Unidos, por seu turno, ultrapassavam os britânicos, possuindo 24 representantes, ficando apenas abaixo de Portugal, Espanha, Itália e Argentina, aliás empatando com a França[14]. Obviamente, a atenção ianque para com o Brasil refletia "preocupações especiais", as quais a Grã-Bretanha deve ter percebido, porém não aumentou seus representantes consulares no Brasil como importante estratégia diplomática para garantir maior influência sobre os rumos da política brasileira em seu conjunto.

Após termos analisado o impacto da invasão britânica à ilha de Trindade no contexto da política brasileira e da política internacional, onde interesses políticos, econômicos e estratégicos, entre outros, mesclaram-se, cabe enfocar a desocupação da ilha e sua devolução ao Brasil. Obviamente, não compartilhamos da idéia de que tudo não passou de um mero equívoco em que os britânicos reconheceram o engano através dos serviços prestados por Portugal e pela atuação correta do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, pautado por princípios e documentos inquestionáveis de direito internacional, ainda que a postura inflexível e a unidade de ação da diplomacia brasileira tenha efetivamen-

te contribuído para o desenlace favorável ao país. É oportuno resgatar, agora, o significado da mediação portuguesa e a dinâmica da política interna britânica, o que contribuiu de modo mais do que decisivo para o recuo da corte de Saint James e a vitória do Brasil.

Depois das lentas negociações entre o Brasil e o Reino Unido da Grã-Bretanha, as quais prosseguiram ao longo do segundo semestre de 1895 e primero de 1896 sem qualquer resultado, a diplomacia portuguesa comprometeu-se a auxiliar para pôr fim ao impasse. De fato, as ameaças brasileiras de invocar a Doutrina Monroe não sensibilizaram os Estados Unidos para uma intervenção decisiva, nem assustou os britânicos o suficiente. Por outro lado, a Argentina esquivou-se de qualquer comprometimento com os britânicos por causa do "cabo submarino argentino", frustrando as expectativas de Saint James no sentido de levar a diplomacia brasileira a aceitar o *status quo* da ocupação britânica da ilha de Trindade. Portugal, tradicional aliado do Reino Unido, julgou a ocasião propícia para se reaproximar do Brasil, sua ex-colônia, pois as relações bilaterais se esfriaram com a proclamação da República e chegaram à ruptura por causa do asilo concedido por navios portugueses ancorados no Rio de Janeiro aos revoltosos da Armada brasileira contrária a Floriano Peixoto e acusados de apoio à "causa monárquica". Luís Soveral, Ministro das Relações Exteriores de Portugal, ofereceu-se para mediar o conflito, atuando entre maio e julho de 1896 até que em 03 de agosto os britânicos desistiram da ocupação da ilha, comprometendo-se a devolvê-la ao Brasil. Esse país, por sua vez, aceitou a colaboração portuguesa por vários motivos: o importante comércio bilateral de café e vinho, a presença maciça de portugueses no Brasil, a necessidade de continuar atraindo imigrantes portugueses para o trabalho na lavoura de café e, principalmente, porque Portugal como ex-metrópole poderia contribuir decisivamente para referendar "direito" brasileiro à ilha.

Efetivamente, conforme anunciara João Lampréia, Encarregado de Negócios de Portugal no Rio de Janeiro, "tendo o governo português oferecido seus bons ofícios ao governo britânico para amigável solução no conflito suscitado acerca da ilha da Trindade, bons ofícios que pelas duas potências foram aceitos e ponderado devidamente o assunto, expôs o governo português as razões que lhe determinam a convicção de que aos Estados Unidos do Brasil assiste direito de plena soberania sobre aquela ilha. Em presença da razão dada, o governo britânico nobremente declarou já ao governo português que reconhece soberania do Brasil sobre a ilha de Trindade, o que com muita satisfação me apresso a comunicar"[15]. A satisfação portuguesa certamente deveria ser muito acentuada, pois não só agradaria ao Brasil, restabelecendo antigas e cordiais relações

bilaterais, mas também apagaria os ressentimentos oriundos da época da Revolta da Armada, além de que dissiparia as suspeitas jacobinas, incrustradas no governo de Prudente de Morais, as quais referiam-se ao possível apoio de D. Carlos I (1889-1908) à restauração monárquica no Brasil. A atuação portuguesa favorável ao "direito" brasileiro, independentemente do regime político vigente aqui, serviu de alvitre para a reaproximação luso-brasileira em sentido pleno, demonstrando respeito pela opção do Brasil quanto à extinção da monarquia e adoção do regime republicano, apesar dos laços de sangue entre os dois ramos da mesma família real (Bragança e Bourbon).

Carlos Augusto de Carvalho, Ministro brasileiro das Relações Exteriores, reforçou na nota de 06/08/1896 a João Lampréia sua convicção de que Portugal "sem dúvida" seria "o mais próprio para falar com justiça nesta questão, porque, além dos fatos posteriores ao estabelecimento da independência do Brasil, sabia o que a este ficara pertencendo". E mais, declarou-se muito grato e satisfeito com a "intervenção tão eficazmente exercida pelo governo português"[16]. Cumpre salientar que o termo de posse da ilha de Trindade foi lavrado durante a gestão de Manoel Vitorino Pereira, vice-presidente em exercício, e pelo Contra-Almirante Manoel José Alves Barbosa. O termo justificativo de posse foi colocado no lugar chamado "Forte da Rainha" na ilha de Trindade no dia 24/01/1897[17]. Lembre-se que eram ambos jacobinos, incluindo-se o Ministro brasileiro das Relações Exteriores, os quais mantiveram desde a proclamação da República fortes receios do conluio de Portugal com os monarquistas brasileiros, porém a percepção de que Portugal poderia garantir o "direito" brasileiro à ilha e a solução do litígio da ilha de Trindade foi mais do que suficiente para que silenciassem sobre aquelas suspeitas, visto que interesses superiores se sobrepujavam a um fantasma cada vez mais distante.

A diplomacia portuguesa, ao final, para reconciliar o Brasil e o Reino Unido da Grã-Bretanha encontrou no "engano britânico" o melhor instrumento para não ferir as suscetibilidades da corte de Saint James. É óbvio que não houve equívoco algum, mas a diplomacia brasileira aceitou o alvitre, embora não o tenha explorado, pois o fundamental era a retomada de posse da ilha e o reconhecimento internacional do "direito" brasileiro. A propósito, o "reconhecimento" britânico, ainda grande potência mundial, impedia que outros países imperialistas pudessem de futuro reivindicar aquele território com base no princípio de res nullius. Por outro lado, o Reino Unido, marcado por uma política exterior tão atribulada, não precisou esforçar-se para justificar tal derrota, pois a ilha de Trindade, no fundo, era uma peça menor no jogo internacional de poder, mas, enfim, por que os britânicos aceitaram tão facilmente devolver a ilha de Trindade ao Brasil? Será que a ilha valia tão pouco como pretendia o Barão do Rio Branco?

Certamente, a ilha de Trindade por sua dimensão territorial teria uma importância diminuta. Todavia, interesses outros aqui explicitados seriam mais do que suficientes para que o litígio anglo-brasileiro adquirisse um significado ímpar, justificando a intransigência de ambas as partes. Aliás, o Brasil não recorreu ao uso da força para recuperar a ilha, preferindo o difícil caminho da negociação diplomática, pois não estaria preparado para enfrentar um confronto bélico com a Grã-Bretanha, país que conservava forte predomínio no cenário mundial. E mais, o governo brasileiro, apesar das boas relações com a Argentina e outros países latino-americanos, não poderia contar com estes contra os britânicos, ainda que todos tivessem bons motivos para guerrear com a corte de Saint James. Os próprios Estados Unidos não pretendiam um confronto com os britânicos por causa da ilha de Trindade, até mesmo porque não estavam suficientemente seguros de seu crescente poderio mundial. Destarte, o Brasil era o elo frágil na "questão de Trindade" e Portugal, por melhor que argumentasse, não era um país suficientemente poderoso para fazer a balança do "direito" pender para o Brasil. Partindo do pressuposto de que o "direito" é sempre do mais forte, fica difícil entender a desocupação britânica da ilha de Trindade meramente por ter se convencido do "direito" brasileiro à ilha. Em essência, foi uma crise circunstancial na política britânica que definiu o "direito" à Trindade. Em fins do reinado da rainha Vitória (1837-1901), a instabilidade política era muito grande e os debates políticos foram tão intensos que promoveram a própria cisão do Partido Liberal, sem que o Partido Conservador conseguisse ampla maioria. Salisbury foi escolhido primeiro-ministro (1886-92) pelo Partido Conservador; depois substituído por Gladstone (1892-94) do Partido Liberal que, por sua vez, foi trocado por Rosebery (1894-95) e novamente por Salisbury (1895-1902).

A questão da Irlanda, remontada ao século XVII, readquiriu destaque com o projeto de Home Rule, o qual concedia autonomia à Irlanda no interior do Reino Unido da Grã-Bretanha. O projeto foi apresentado por William E. Gladstone do Partido Liberal, o que lhe custou a queda ministerial pela recusa da Câmara dos Comuns em aprová-lo. Ascendeu o Partido Conservador do Lord Salisbury, o qual tratou a Irlanda com sistemática repressão. Nas eleições parlamentares de 1892, Gladstone retornou, mas sem maioria para aprovar um novo Home Rule, pois a Câmara dos Lords o vetou ainda que desta vez tivesse sido aprovado na Câmara dos Comuns. Assim, a reascensão de Salisbury e a intransigência conservadora na questão da Irlanda desde 1895 acirraram os ânimos irlandeses com uma maciça repressão, a qual abalou o governo da rainha Vitória. Este é um dos problemas da política interna britânica que interferiu no litígio da ilha de Trindade de maneira indireta, pois contribuiu para desgastar a

administração de Salisbury, pouco interessada em ampliar os focos de discussão em torno das medidas oficiais.

Entretanto, não só a questão da Irlanda criava um problema para Lord Salisbury. O crescente poder do movimento sindical, apesar da fraqueza das correntes socialistas de linha marxista, e suas manifestações reivindicatórias colocavam em dúvida a estrutura partidária britânica polarizada entre liberais e conservadores, ameaçando cada vez mais com a formação de um partido político próprio. A campanha de sindicalização maciça assustou o patronato industrial, o qual exigia medidas governamentais repressivas, incendiando a discussão. Salisbury, em 1895, mostrou-se pouco simpático às reivindicações operárias, que, por seu turno, passaram a agir acremente contra o governo, aproximando-se de algumas correntes do Partido Liberal interessadas na queda do ministério de Salisbury. De fato, este primeiro-ministro conseguiu manter-se no governo com o uso da mão-de-ferro contra o proletariado, angariando conseqüentemente a simpatia do empresariado. A velhice de Gladstone, por sua vez, desarticulou a oposição liberal, dividida na escolha de um sucessor para o partido. Mesmo deste modo, Salisbury permaneceu acossado pelo movimento operário e pelos liberais, além dos irlandeses.

Em termos de política externa, o que aqui mais nos preocupa, Gladstone pautou-se por princípios morais, contrapondo-se ao intervencionismo na política de outros países, ainda que muitas vezes a Grã-Bretanha tivesse seus interesses prejudicados. O empresariado britânico, já superada a discussão do protecionismo e do livre-comércio, passou a pender para os conservadores, exigindo uma política externa mais decidida e impositiva que garantisse efetivamente os investimentos no exterior bem como consolidando a posição britânica enquanto país hegemônico no comércio mundial. Nestas circunstâncias, o Partido Liberal foi se isolando no cenário político nacional, visto que as elites proprietárias se aproximaram gradativamente em torno da defesa da ordem e de uma política externa mais agressiva. Muitos liberais, inclusive, abandonaram o partido ou votaram contra a diretriz central do próprio partido. A "cura" da longa depressão econômica iniciada em 1873 foi apontada como tendo por causa a política exterior vacilante de Gladstone e seu Partido Liberal. Via-se o crescimento alemão e norte-americano em detrimento dos britânicos, aspecto que repercutia no sentimento nacionalista popular e que preocupava os industriais devido à maior competitividade internacional. Estavam, portanto, dadas as condições para uma reação britânica em moldes imperialistas que satisfaria o empresariado nacional e o citado nacionalismo popular, silenciando parcelas significativas da oposição.

Sob este prisma de análise, a invasão britânica da ilha brasileira de Trindade no princípio de 1895 foi uma espécie de "salvação" e prenúncio de que

nem tudo estava perdido, ou seja, o Império Britânico sob o controle do Partido Conservador poderia rejuvenescer e superar os "erros" cometidos palo Partido Liberal e por Gladstone. É óbvio que a ilha de Trindade apenas compôs um elo no quadro maior da reação imperialista britânica no mundo, em especial e destacadamente na África. Os britânicos, por exemplo, estabeleceram um protetorado sobre o Quênia e Uganda em fins de 1894 e 1895; ampliaram o domínio colonial sobre Serra Leoa em 1896 e decidiram no mesmo ano construir uma grande ferrovia entre o Cairo e o sul da África. Todavia, o "sucesso" em Trindade foi circunstancial não apenas devido aos veementes protestos brasileiros, mas fundamentalmente porque as críticas ao governo de Salisbury se acirraram, ao nível interno, em fins de 1895 e princípios de 1896. Liberais de distintos matizes, o movimento autonomista irlandês e sindical exigiam a revisão da política conservadora em vários pontos, mas Salisbury tinha maioria relativa para não alterar as diretrizes adotadas, sendo favorecido pela divisão liberal no que tange à política externa britânica, além de contar com o apoio do empresariado. Enquanto isso, a rainha Vitória assistia a tudo como se nada de importante estivesse acontecendo.

Em suma, Salisbury e seu Foreign Office cederam no litígio da ilha de Trindade para impedir que a discussão acesa se incendiasse ainda mais, considerando-se que a política externa possui caráter nevrálgico. Neste caso específico, os britânicos tinham que lidar com uma variável distinta: invadiram território de um país independente e capaz de exercer certa soberania no seio das nações, discrepando radicalmente do cenário africano marcado pela inexistência de Estados Nacionais minimamente consolidados e permeado por intensas guerras tribais. E mais, na ilha de Trindade poderiam se chocar com os Estados Unidos por causa da Doutrina Monroe, ainda que os britânicos nunca tivessem se preocupado cabalmente com ela, enquanto na África era possível expandir-se mantendo uma política cordial com a França, a Bélgica e Portugal. É possível, também, que tenham percebido, mediante argumentação portuguesa, a descabida política de intransigência na devolução, o que poderia aproximar mais enfaticamente a política externa brasileira aos ianques, determinando a curto prazo prejuízo de maior envergadura na hegemonia vigente do Reino Unido na América do Sul e no Atlântico Sul, abrindo perspectivas para a reivindicação argentina das ilhas Malvinas com apoio norte-americano em futuro próximo. Destarte, sem alarde, Salisbury resolveu ceder e desocupou Trindade, porém exigindo a garantia de pesca e "direitos" para a construção de um cabo submarino entre a Europa e a porção sul do continente americano, podendo utilizar-se eventualmente da ilha de Trindade. Aliás, Salisbury justificou, por fim, a ocupação em nome do progresso das nações dos dois continentes.

Encerrava-se o confronto anglo-brasileiro pela ilha de Trindade com a vitória do "direito" brasileiro. Muitos interesses entremearam a questão, atingindo uma dimensão tal que os historiadores presos à análise jurídica não puderam avaliar. O resgate do tema, cem anos depois, sob nova perspectiva, visa não só superar a arcaica historiografia disponível, mas, fundamentalmente, lançar novas luzes para a compreensão da política externa brasileira bem como das forças imperialistas internacionais atuantes sobre o país e, conseqüentemente, sugerir novas abordagens para "velhos" assuntos, vistos como intocáveis por aqueles que pensam a história das relações internacionais enquanto mero apêndice do "direito"!

Bibliografia

BANDEIRA, Luiz A. Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

CARDOSO, Ciro Flamarion S., BRIGNOLI, Héctor Pérez. *História econômica da América Latina.* Rio de Janeiro: Graal, 1983.

CARONE, Edgard. *A República Velha.* 2 tomos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

CARRIL, Bonifácio del. *La cuestión de las Malvinas.* Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.

CARVALHO, Carlos M. Delgado de. *História Diplomática do Brasil.* São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1959.

GIUDICI, Ernesto. *Imperialismo inglés y liberación nacional.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1984.

HOBSBAWN, Eric. *A Era dos Impérios.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

JORGE, Arthur G. de Araújo. *Ensaios de história diplomática do Brasil no regime republicano (1889-1902).* Rio de Janeiro: Livraria Editora de Jacinto Silva, 1912.

LENIN, Vladimir Ilich. *O imperialismo: fase superior do capitalismo.* São Paulo: Global, 1987.

LINS, Álvaro. *Rio Branco.* São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1965.

LYRA, Heitor. *A diplomacia brasileira na Primeira República (1889-1930) e outros ensaios.* Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1992.

MACKENZIE, J.M. *A partilha da África (1880-1900).* São Paulo: Ática, 1994.

NÉRÉ, Jacques. *História Contemporânea.* São Paulo: Difel, 1981.

NEVES, Tarcísio. *Trindade: a ilha maldita, onde o diabo perdeu as botas.* Rio de Janeiro: Pallas, 1986.

SATAS, Hugo Raul. *Una política exterior argentina.* Buenos Aires: Hyspamérica, 1987.

TONELLI, Nicélio César. *Da diplomacia à história: o litígio das Missões (1889-1895).* Tese de Doutorado. Departamento de História da FFLCH-USP, abril de 1992.

Fontes

Estatísticas históricas do Brasil. vol. 3. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.
Mensagens presidenciais (1891-1910). Rio de Janeiro: Typografia Progresso, 1912.
Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 30/04/1896 - Carlos Augusto de Carvalho. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.
Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 14/05/1897 - Dionísio E. de Castro Cerqueira. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897.

Notas

1 NEVES, Tarcísio. *Trindade: a ilha maldita, onde o diabo perdeu as botas.* Rio de Janeiro: Pallas, 1986.

2 CARVALHO, Carlos M. Delgado de. *História Diplomática do Brasil.* São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1959, p. 183-188.

3 LINS, Álvaro. *Rio Branco.* São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1965, p. 216-218.

4 LYRA, Heitor. *A diplomacia brasileira na Primeira República (1889-1930) e outros ensaios.* Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1992, p. 25-26.

5 JORGE, Arthur G. de Araújo. *Ensaios de história diplomática do Brasil no regime republicano (1889-1902).* Rio de Janeiro: Livraria Ed. De Jacinto Silva, 1912, p. 105-125.

6 "Mensagem de Prudente de Morais Barros ao Congresso Nacional. 03/05/1896", in: *Mensagens presidenciais (1891-1910).* Rio de Janeiro: Typografia Progresso, 1912, p. 128-129.

7 "Mensagem de Prudente de Morais Barros ao Congresso Nacional - 03/05/1897", in: *Mensagens presidenciais...*, Op. cit., p. 150-151.

8 *Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 30/04/1896 - Carlos Augusto de Carvalho.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896, p. 6.

9 *Relatório do M.R.E. - 30/04/1896.* Op. cit., p. 57-58.

10 *Relatório do M.R.E. - 30/04/1896.* Op. cit., p. 43.

11 *Relatório do M.R.E. - 30/04/1896.* Op. cit., p. 58.

12 "Carta do Barão do Rio Branco a Souza Corrêa 03/01/1896", in: LINS, A. - *Op. cit.*, apêndice, p. 495.

13 *Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 14/05/1897 - Dionísio E. de Castro Cerqueira.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897, p. 3-4.

14 *Relatório do M.R.E. - 30/04/1896.* Op. cit., anexos do corpo consular do Brasil no exterior e vice-versa.

15 "Nota da Legação de Portugal ao Governo Brasileiro - 05/08/1896", in: *Relatório do M.R.E. - 14/05/1897.* Op. cit., p. 3 do anexo documental "Ilha de Trindade".

16 "Nota do Governo Brasileiro à Legação de Portugal - 06/08/1896", in: *Relatório do M.R.E. - 14/05/1897.* Op. cit., p. 4 do anexo documental "Ilha de Trindade".

17 "Termo justificativo de posse de 24/01/1897", in: *Relatório do M.R.E. 14/05/1897.* Op. cit., p. 8-9 do anexo documental "Ilha de Trindade".

Multiculturalismo e política exterior: o caso do Brasil

AMADO LUIZ CERVO *

Estudos sobre multiculturalismo e política exterior partem muitas vezes do vínculo possível entre grupos étnicos radicados no país e a tomada de decisões dos governos. Apesar de ser o Brasil uma das sociedades etnicamente mais compostas do mundo, essa hipótese de trabalho não nos tem conduzido a conclusões interessantes. Parece-nos conveniente proceder de outro modo para determinar o que de específico se verifica na experiência brasileira. Com efeito, a construção da identidade brasileira por sobre a base étnica e culturalmente plural, numa espécie de simbiose, induziu princípios, valores e padrões de conduta que se incorporaram à política exterior do país, constituindo seu acumulado histórico.

A exposição do assunto levará em conta quatro categorias de dados: a) a pluralidade étnica e cultural que historicamente entrou na composição da população brasileira; b) a análise da vinculação entre grupos étnicos e política exterior; c) os intelectuais e o Estado: a construção da identidade cultural plural brasileira pelas teorias sociais, do fim do século XIX aos anos sessenta; d) desenvolvimento do pensamento diplomático na linha tradicional da identidade cultural pluralista brasileira.

I – A pluralidade étnica e cultural: a composição da população

A população brasileira definiu seu perfil étnico fundamental no início do século XX. Formou-se historicamente com base na miscigenação de três raças: o índio, o negro e o branco. Por volta de 1850, as estatísticas indicavam uma população de 5.520.000 livres e de 2.500.000 escravos. Por ocasião do primeiro censo oficial, em 1872, essa composição registrava 8.601.255 livres e 1.510.906

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (2): 133-146 [1995].
* Professor titular de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília

escravos. A abolição completa da escravatura em 1888 colocou o país na rota da emigração européia de massa, que se processava na segunda metade do século XIX. Incipiente ou declinante, a imigração, sobretudo européia, nunca cessou antes ou depois da grande onda na passagem do século. Entre 1820 e 1969 o Brasil teria recebido pouco mais de 5.600.000 imigrantes, europeus em sua grande maioria, vindo, pela ordem numérica decrescente: portugueses, espanhóis, italianos, alemães, japoneses, eslavos, árabes e outros em menor quantidade, como os chineses.

Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, órgão governamental), em 1872 as pessoas de origem racial mista representavam 38,3% da população e 38,9% em 1980. Nesse período, os brancos passaram de 38,1% para 54,2% e os negros de 19,7% para 5,9%[1]. Em 1990, o censo do IBGE fixava 55,3% de brancos, 39,3% de raça mista (pardos), 4,9% de negros e 0,5% de amarelos[2]. Se fosse possível computar os cruzamentos entre descendentes de etnias européias, entre essas e árabes e orientais, entre brancos e índios ou seus descendentes, o percentual de raça ou etnia mista elevar-se-ia ao ponto de ofuscar o percentual de brancos que os inclui, a todos, nos levantamentos estatísticos.

Três traços definem, portanto, a composição étnica da população brasileira: a) um tronco original de raça mista formado com o cruzamento de brancos, índios e negros; b) um crescente branqueamento em conseqüência da imigração européia e de cruzamentos interétnicos e c) um elevado grau de integração de matrizes étnicas e culturais. Como não se vislumbram modificações provocadas por novas levas de imigrantes em futuro próximo, pode-se supor que estes traços se mantenham nas próximas décadas.

II – Grupos étnicos e política exterior

A mobilização de grupos étnicos vem tendo impacto sobre a elaboração e a execução da política exterior? São muito raros os estudos que focalizam esse problema no Brasil. Uma exceção notável é constituída pelo papel da comunidade lusa.

Demonstrou-se, com efeito, o poder de pressão e influência dos portugueses radicados no Brasil sobre decisões de política externa que afetavam tanto as relações entre os dois países como, ainda, a política colonial portuguesa para a África, até 1974. Embora importantes líderes políticos, como Afonso Arinos de Melo Franco e Jânio da Silva Quadros, tenham concebido ou ensaiado uma política africana independente da influência portuguesa, a existência de pode-

roso *lobby* fez o Brasil sujeitar-se historicamente aos interesses colonialistas portugueses na África, em prejuízo dos seus, que apontavam para uma aproximação pela via dos novos Estados independentes[3].

O grupo dos negros não parece ter influído sobre a inflexão da política africana do Brasil que, finalmente, nos anos setenta, voltou-se para a África subsaárica com ímpeto e resultados surpreendentes. Tampouco determinou a firme e crescente oposição brasileira ao regime do *apartheid* na África do Sul. Os negros não alcançaram com suas lideranças o processo de política exterior nem sobre ele influíram diretamente em decorrência de uma visão própria de mundo.

Outro exemplo de desvinculação entre grupos étnicos e política exterior pode ser procurado nas relações entre o Brasil e o Oriente Médio. Duas comunidades são fortemente presentes no Brasil, de libaneses e de judeus. Em ambos os casos, a influência cultural, econômica e das práticas sociais é relevante. Entretanto, a política exterior pautou-se pelo equilíbrio de objetivos favoráveis a árabes e judeus no conflito que afetou os países da região, tendo por escopo invariavelmente a realização de interesses brasileiros. Assim é que reconheceu historicamente o direito à existência de Israel quanto do Estado palestino e apoiou o voto da ONU que identificou o sionismo ao racismo, para agradar a opinião e criar novas oportunidades de negócios no mundo árabe.

Estudos voltados para as relações bilaterais entre o Brasil e alguns de seus parceiros principais revelam que existe um nexo entre uma forte presença de brasileiros de determinada origem e o incremento de negócios entre os respectivos povos. Essa constatação não confirma, todavia, a hipótese segundo a qual as minorias étnicas comandam o fluxo dos negócios entre os povos. Tomando-se o caso da Alemanha e da Itália, países de grande emigração para o Brasil, como também do Japão, observa-se que a existência de uma comunidade étnica em território brasileiro criou facilidades para relações comerciais, culturais e políticas, porém o enorme volume comparativo de investimentos ou empréstimos e de implantação de filiais de empresas guiou-se invariavelmente pelas oportunidades de mercado[4]. Norte-americanos, holandeses, franceses e ingleses contribuíram da mesma forma para o desenvolvimento da economia brasileira sem contar nesse país com o suporte de uma comunidade de origem. O que determinou a magnitude das relações econômicas entre os povos foi, por um lado, o grau de potência a que se alçou o país de origem e, por outro, a capacidade de absorção de investimentos, bens e serviços pelo país destinatário.

Um elemento peculiar da experiência histórica brasileira quanto à composição étnica da população é seu alto perfil de heterogeneidade. Esse fenômeno étnico, aliado à sincronia cultural que se estabeleceu, permite ao país

dispor, naturalmente, de chefes de Estado, de ministros ou de outras altas autoridades das mais variadas procedências: alemães, italianos, eslavos, japoneses, judeus, libaneses, espanhóis, negros e outros vêm ocupando postos de direção que antes eram reservados à tradicional sociedade luso-brasileira. Essa evolução dos dirigentes fortalece a tese que expomos acerca da relação entre multiculturalismo e política exterior.

Um dos problemas que permanece a tal respeito reside nas enormes desigualdades sociais. Embora existam no Brasil grupos marginalizados das mais variadas procedências étnicas, incluindo-se as européias, mestiços, negros e índios continuam alargando as bases da pirâmide social. Os pobres pouco acesso têm tanto ao consumo quanto ao saber e ao poder. A comunidade de cerca de 200.000 índios ainda não misturados com a população de outras origens somente repercute sobre a política externa de forma indireta, sobretudo quando iniciativas ou tomadas de posição de governos e organizações internacionais provocam reações do Governo brasileiro. Uma alternativa para enfrentar essa situação desfavorável aos socialmente marginalizados seria o recrutamento do corpo diplomático, mas tal possibilidade esbarra na lei que estabelece o concurso público como única modalidade de acesso a todos os cargos públicos não eletivos.

Seria lícito concluir que a minguada relação entre grupos étnico-culturais e política exterior conjuga-se, no Brasil, com forte aversão da cultura política à prevalência de uma determinada etnia ou cultura na política interna ou externa. Em outras palavras, a pregação oficial da pluralidade racial e cultural que convém ao país age como elemento obstrutor de influências culturais singulares.

III – Os intelectuais e o Estado: a construção da identidade cultural pluralista

Entre o fim do século XIX e o fim do século XX, a relação entre cultura e identidade nacional afetou no Brasil tanto os intelectuais quanto o Estado. Os autores brasileiros que desenvolvem esse tema defendem a tese segundo a qual o povo a que pertencem é diferente dos outros – europeus ou americanos – em razão da identidade nacional. Opuseram-se, em passado mais remoto, à imitação dos valores da metrópole, como se opuseram recentemente à cópia dos valores dos países centrais. A identidade nacional significava para a ideologia da brasilidade ser diferente do estrangeiro e combater a alienação cultural. Se, nesse aspecto exterior, entendiam-se tais autores, no plano interno, o da definição da identidade nacional, não houve consenso. De qualquer forma, de comum sob

todos os aspectos, verificou-se entre eles a transposição do debate para o domínio da política e da construção do Estado nacional.

Acompanhando as conclusões do cientista social Renato Ortiz, pretendemos descrever quatro momentos privilegiados que marcaram a evolução das concepções da identidade brasileira[5]:

A) O momento pessimista da virada do século XIX

Precursores das ciências sociais no Brasil, tais como Sílvio Romero, Nina Rodrigues e Euclides da Cunha, escreviam na virada do século, quando se transitava no Brasil do romantismo de José de Alencar ao evolucionismo dos europeus. A questão que os intrigava era essa: como "civilizar" o Brasil, tirá-lo do "atraso cultural". Concordavam os fundadores da antropologia brasileira sobre a natureza do "ser brasileiro", que não era uma cópia de outros, porquanto era moldado pelo clima dos trópicos, pela mestiçagem das raças e pelo meio ambiente.

O pessimismo advinha da avaliação negativa que faziam de dois elementos constitutivos do "ser brasileiro": clima e miscigenação dificultariam o processo civilizatório. Com efeito, inspirados nas teorias européias da desigualdade das raças, ao ver a população brasileira constituída da fusão de três raças – o negro, o branco e o índio – concluíam que somente a raça branca seria capaz de impulsionar a civilização, sendo as duas raças inferiores um obstáculo de percurso. A engenhosa solução para a *identidade nacional* encontraram na criação da categoria do *mestiço*, identificado a *brasileiro*, fenômeno de aclimatação da civilização européia.

Embora contemporâneo dos autores racistas, Manoel Bonfim deles discorda ao discorrer sobre os *males* da civilização nessa região. Para Bonfim, que lia autores europeus pós-evolunionistas e pós-racistas, não adviriam estes males da desigualdade das raças e sim do colonialismo e do imperialismo, ambos considerados como formas de dominação e exploração. A civilização da América Latina tiraria seu dinamismo de energias próprias, quando libertas da dominação estrangeira.

Não é correto afirmar que a República, implantada em 1889, tenha percebido pela primeira vez a necessidade de branqueamento da raça como condição para impulsionar o progresso social. As elites monárquicas haviam-se entregue a animado debate em 1879, por ocasião da votação de um subsídio no Parlamento tendo em vista o envio de uma missão à China para negociar uma grande corrente migratória para o Brasil. Prevaleciam desde então as prevenções

raciais, desenvolvidas com eloqüência por eminentes intelectuais do porte de Joaquim Aurélio Nabuco de Araújo e Alfredo d'Escragnolle Taunay[6].

A política migratória tanto da Monarquia quanto da República tinha por base a filosofia do branqueamento da raça, porém esta última, inspirada nos teóricos racistas, deu-lhe rigor e coerência. Tanto é que, ao promover a imigração européia, a República não hesitou em afrontar os governos do velho continente com medidas de nacionalização dos imigrantes, como a lei da "Grande Naturalização" de 1890, que tinha por fim forçar a assimilação dos estrangeiros à identidade nacional política e cultural.

B) O momento otimista *dos anos trinta*

A indecisão que caracterizou o pensamento nacional na virada do século desapareceu nos anos trinta. Para tanto haviam contribuído os escritores mencionados acima, ao estabelecerem a relação entre *mestiço* e *brasileiro*. Já o romantismo brasileiro do século XIX (ver *O Guarani* de José de Alencar), como também o nacionalismo dos anos vinte (Movimento Tenentista e Semana de Arte Moderna) inspiraram autores que desenvolveram a ideologia da fusão das raças, levando a questão para a esfera do Estado e da cultura nacional.

A revolução de 1930, com sua tenaz propensão para modernizar o país, criou condições para o pensamento otimista do mais conhecido cientista social brasileiro, Gilberto Freire. Para Freire, a raça é a questão central da cultura e seus escritos desenvolvem a nova ideologia da democracia racial para definir o perfil da cultura brasileira. Foram equacionados dessa forma, e na linha da argumentação de Manoel Bonfim, os problemas não resolvidos pelos intelectuais e políticos anteriores: o mestiço torna-se nacional, o dilema do mestiço indolente é superado pela ideologia do trabalho, os movimentos étnicos, inclusive dos negros, devem sucumbir, a construção da identidade nacional apaga as especificidades das raças. Era tempo de Brasil moderno e a miscigenação não haveria mais de constituir um problema. Gilberto Freire dava legitimidade ao líder do Governo, Getúlio Vargas, para implementar com autonomia e desenvoltura sua política pendular, aproximando-se da Alemanha nazista, da Itália fascista ou das democracias, controlando com leis nacionalistas radicais os movimentos dos estrangeiros e de seus descendentes no Brasil, ao sabor dos interesses nacionais e em função da construção da unidade e da promoção do desenvolvimento. O mito da democracia racial servia para encobrir os conflitos interétnicos e fazia com que todos se sentissem "nacionais".

C) O momento prospectivo do ISEB

Os intelectuais que integraram o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) nos anos cinqüenta e sessenta trabalharam com dois conceitos-chave: alienação e situação colonial. Requeriam, pois, a "tomada de consciência" que induzia a necessidade de superação, dando ensejo a uma ideologia prospectiva para a construção da identidade nacional. O nacionalismo era concebido como instrumento de libertação com que os intelectuais deveriam conscientizar o povo e influir sobre as políticas públicas. A Argélia era um exemplo constantemente citado. Os isebianos contribuíram para robustecer a base de autonomia da política exterior, que evoluiria para a chamada Política Externa Independente nos anos sessenta, indo ao encontro das idéias e aspirações terceiro-mundistas.

D) O gerenciamento da cultura

Durante o regime militar, entre os anos sessenta e oitenta, o Estado autoritário chamou a si o gerenciamento da cultura, escolheu intelectuais da linha tradicional para elaborar a política e intelectuais empresários para dirigir novos órgãos estatais de promoção cultural. Valorizou-se o princípio dos anos trinta, a unidade pela fusão das raças, porém agregou-se-lhe o novo princípio da heterogeneidade: a identidade nacional reside na coexistência da variedade cultural com a unidade nacional. Essa identidade pluralista era exibida para facilitar os contatos com todos os povos e culturas, que o Governo buscava ampliar em razão do acelerado crescimento das relações econômicas internacionais do país no período.

IV – O pensamento diplomático na linha da concepção tradicional da identidade pluralista

Em seus escritos, o diplomata brasileiro A. J. Bezerra de Menezes, estudioso das relações com o mundo afro-asiático, tem afirmado que a melhor arma de que dispõe o Brasil para dialogar com todos os povos e Estados é sua integração racial e cultural[7]. A diplomacia brasileira vem espelhando, com efeito, a ideologia da pluralidade étnica e cultural em seu discurso, desde o impulso modernizador da sociedade a partir dos anos trinta. Esse substrato étnico-cultural pluralista serviu-lhe, por um lado, para a escolha ou para a defesa de princípios de conduta e de valores inerentes à política exterior que lhe deram um caráter

de permanência e, por outro, para implementar um universalismo crescentemente pragmático, voltado para o aproveitamento de oportunidades conjunturais.

A forma como o discurso diplomático apropriou-se de conceitos derivados da ideologia da identidade nacional pluralista será exposta através da referência aos termos lusitanismo, raízes africanas, ecumenismo e universalismo para se concluir sobre a ligação entre multiculturalismo e política exterior no Brasil.

Já fizemos referência à capacidade de pressão do *lobby* português, constituído por grande comunidade de origem radicada no Brasil, sobre as decisões de política exterior que diziam respeito aos interesses portugueses. Os historiadores reconhecem que houve um verdadeiro alinhamento da diplomacia brasileira à portuguesa, de forma subserviente, até por volta de 1974. A Chancelaria brasileira apelava até então às raízes históricas, étnicas e culturais comuns para justificar suas atitudes: não podemos romper nossos laços afetivos e políticos com Portugal, afirmava o próprio Chefe de Estado brasileiro, Castelo Branco, em 1964[8].

Em função de circunstâncias, invocar algum elemento constitutivo da identidade pluralista será possível com base no realismo crescentemente pragmático da política exterior brasileira. Assim é que, esgotado o argumento lusitano, quando convinha a aproximação de efeitos materiais benéficos entre o país e a África negra, são as raízes africanas que invadem o discurso da diplomacia[9] e que deleitam o teórico da negritude, Léopold Sédar Senghor, em visita que fez ao Brasil em 1977[10]. Em seus contatos com colegas africanos, diplomatas e autoridades brasileiros faziam alarde da integração racial e da inexistência de racismo no Brasil para, por exemplo, condenar o *apartheid* e impor sanções ao regime da África do Sul[11] ou condecorar o arcebispo Desmond Tutu, prêmio Nobel da paz de 1984, em homenagem a sua luta anti-racista[12].

Derivação conceitual da identidade pluralista ou pragmatismo oportunista? O que se observou com a evolução do discurso da diplomacia no momento em que se encetava gigantesca operação de penetração na África negra, comandada pela necessidade de ampliar as relações econômicas internacionais do Brasil, verificou-se igualmente por ocasião do voto anti-sionista durante a 30ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de novembro de 1975: a delegação brasileira argumentou a favor de resolução que declarava o sionismo forma de racismo, invocando a oposição brasileira ao racismo e a conseqüente discordância com as teses sionistas e porque apoiar a existência de Israel não significa apoiar o sionismo[13]. A ninguém passaria então despercebida outra frente de atuação que se abria aos negócios

brasileiros nos países árabes, logo após a grande elevação dos preços do petróleo.

Dos anos trinta aos anos cinqüenta, a diplomacia brasileira transitou de um conceito a outro para deles deduzir o mesmo. Durante a 3ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas no Rio de Janeiro, em janeiro de 1942, o chanceler brasileiro, Oswaldo Aranha, referia-se ao ideário do *pan-americanismo* enraizado no Brasil como fundamento de uma ordem internacional civilizada, baseada em solidariedade, liberdade, pacifismo, arbitragem, democracia, igualdade das nações. Em nome de tais princípios e valores, advogava a ruptura com as potências totalitárias[14]. Ao tempo da Guerra Fria, o Presidente Juscelino Kubitschek injetou elevada dose ideológica ao discurso diplomático, invocando dessa vez o *ocidentalismo:* aqueles mesmos princípios e valores, agora anticomunistas, verteriam da civilização ocidental, em que o país estava mergulhado[15].

Desde os anos cinqüenta, o ocidentalismo associou-se no Brasil ao anticomunismo e correspondia a forte apelo do grande segmento liberal da opinião pública e do pensamento político. Foi necessário depurá-lo dessa tendência sectarista que poderia evoluir em detrimento dos interesses do país. Entende-se, dessa forma, porque o próprio regime militar, implantado em 1964 para combater o comunismo, advertiu a opinião: "nosso Governo – dizia Castelo Branco – nem por isso deixou de se manter perfeitamente fiel às velhas tendências universais do país (...). Somos pan-americanistas, ocidentalistas e mundiais, tudo pelo nosso desenvolvimento e pela paz mundial". Seu sucessor, Costa e Silva, considerou o ocidentalismo inadequado para inspirar sua política exterior porque em seu entender vinha eivado de preconceitos[16].

Ao assinar, aos 21 de fevereiro de 1976, um Memorando de Entendimento com o Governo dos Estados Unidos, o Chanceler Azeredo da Silveira lembrou nessa linha de depuração sectarista do ocidentalismo que, embora ocidental, o Brasil tinha afinidades com outros grupos de países e políticas próprias com países em desenvolvimento[17].

A influência do ocidentalismo sobre o processo de política exterior afetou mais de perto a opinião pública no Brasil do que a Chancelaria. A opinião dividia-se entre o apoio a relações especiais com os Estados Unidos e o chamado Primeiro Mundo e o apoio ao terceiro-mundismo ativo. Em muitas ocasiões o chanceler vinha a público para desmistificar o ocidentalismo produtor da dicotomia de orientação externa entre Primeiro e Terceiro Mundo[18]. Temia o Chanceler Saraiva Guerreiro que o ocidentalismo desvirtuasse a conduta externa, restringindo o escopo da ação e o aproveitamento de oportunidades:

"Pertencemos ao Ocidente – e temos tanto direito quanto quem mais de interpretá-lo -, Ocidente que tem como característica essencial o respeito aos valores da liberdade, igualdade, pluralismo"[19].

Percebe-se pelo estudo do pensamento diplomático brasileiro que os agregados culturais à identidade nacional são reivindicados à medida que sirvam para estabelecer ou consolidar orientações externas e descartados à medida que se tornem obstáculo à orientação universalista. Assim ocorreu com o pan-americanismo, o lusitanismo, as raízes africanas. O próprio ocidentalismo insere-se nessa evolução decadente. Sua crítica levou à introdução no discurso diplomático dos termos *ecumenismo*, *universalismo* e *pluralismo*.

Na segunda metade dos anos 1970, ante a expansão geográfica e política das relações internacionais do país requerida em conseqüência de extraordinário surto de crescimento econômico, não se vê mais referência ao ocidentalismo. O Governo de Ernesto Geisel insistia então no caráter "ecumênico e pragmático" da política exterior[20]: "atuação diplomática pragmática, dentro de parâmetros éticos e com uma perspectiva ecumênica"[21]. Esse sentido do conceito é lembrado por Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro discurso no Itamaraty como Chanceler, em 1992: "O Brasil é um país, de vocação ecumênica, com interesses diversificados que nos levam a um relacionamento verdadeiramente universal"[22].

O *universalismo*, pela lógica, haveria de ser o ponto de convergência do pensamento diplomático. Essa evolução tinha por si o peso de duas determinações de origem: por um lado, a base étnica e cultural heterogênea e pluralista que compunha a identidade nacional e, por outro, o interesse material de um país continental pela geografia, recursos e necessidades. A diplomacia brasileira soube explorar com extrema habilidade essas duas determinações de origem da política exterior para alcançar aquele consenso interno que a tornasse lá fora robusta e destemida[23]. Desde 1979, o universalismo como característica da política exterior passa a substituir as adjetivações anteriores[24]. Quando veiculadas pela imprensa, as críticas da direita que acusavam o Itamaraty de inclinar-se para o Terceiro Mundo ou para o mundo socialista e da esquerda, que o acusavam de voltar ao alinhamento com o Ocidente e os Estados Unidos, eram rebatidas em nome do necessário e invariável universalismo, que eliminava opções excludentes[25]. Na realidade, a avaliação que fazia a diplomacia era positiva, devendo-se ao universalismo os acertos da política exterior em termos de resultados concretos em favor do desenvolvimento nacional. Era também uma expectativa de ver as relações internacionais orientar-se pela tolerância racial, religiosa e ideológica, pela cooperação e não pela perseguição de interesses egoísticos das nações, pela expansão do comércio e não pelas barreiras proteci-

onistas que se erguiam em toda parte[26]. O pensamento diplomático não sofreu oscilação alguma em seu curso rumo ao universalismo conceitual e geográfico da política exterior, durante o período de redemocratização do país. Essa evolução situava-se acima das mudanças de governos ou do regime político. A vocação universalista impedia que fossem estabelecidas áreas prioritárias para a ação diplomática, a não ser aquelas onde fossem localizados interesses efetivos para o país[27].

A desativação da Guerra Fria e do confronto Leste-Oeste foi saudada como um triunfo do universalismo pela diplomacia brasileira, que imediatamente identificou os novos obstáculos que se lhe opunham, como a criação de megablocos econômicos, a emergência dos xenofobismos e dos fundamentalismos[28]. A expressão *global trader*, forjada pela Chancelaria para traduzir as aspirações multilateralistas em comércio e economia internacional, era a face material de um país, defensor radical do universalismo, cujos avanços se festejavam com a globalização e cujos recuos se lamentavam com esses novos obstáculos. "Um mundo de blocos fechados e antagônicos é um mundo de perdedores" dirá o Chanceler Fernando Henrique Cardoso em visita a Washington em 1992[29]; "Nosso relacionamento internacional tem de ser muito complexo, variando não só em função da geografia imediata, mas também dos temas de amplitude mundial em que não podemos deixar de ter interesse", complementa o experiente Embaixador Paulo Nogueira Batista[30].

A vinculação entre identidade nacional (substrato étnico cultural heterogêneo e pluralista), universalismo conceitual e geográfico das relações internacionais do país e interesses nacionais haveria de ser o ponto de chegada natural do discurso diplomático. Uma teoria da vinculação desses três elementos foi esboçada pela primeira vez por Saraiva Guerreiro: o universalismo, por trás de uma filosofia política, espelha a autenticidade da política exterior do Brasil, um país complexo (atlântico, platino, amazônico, ocidental e terceiro mundo, com raízes indígenas, africanas, européias, e asiáticas muito variadas), afeito à diplomacia e ao diálogo, à cooperação de interesses compartidos, à solução pacífica de controvérsias, ao respeito aos tratados, à soberania e à autodeterminação dos povos, à justiça nas relações internacionais[31]. A diplomacia brasileira busca nessa autenticidade seus princípios e valores: "O Brasil é igualmente respeitado por sua sólida capacidade de articulação de consensos, na defesa de interesses universais..." e alimenta o "desejo de ver materializada uma ordem pluralista e democrática no cenário mundial"[32].

O renomado sociólogo Fernando Henrique Cardoso, feito Chanceler e depois Presidente da República, ao refletir sobre essa autenticidade que

entrelaça identidade nacional, universalismo e interesses nacionais enumera os elementos complexos da questão: o multilateralismo brasileiro é de caráter miscigênico, porquanto agrega uma dimensão geográfica, étnica, ideológica e política ao pensamento pacifista em questões de segurança e liberal em questões econômicas: "A qualidade plural e aberta de nossa sociedade do ponto de vista étnico, cultural, político e ideológico nos torna parceiro natural de todos os países dos mais diversos horizontes"[33].

A autenticidade que estabelece o consenso interno e legitima a política exterior do Brasil tem sido, enfim, lembrada em 1992 pelo velho Chanceler dos anos 1970, Mário Gibson Barbosa, para orgulho do pensamento diplomático: "Nossas contradições e nossas dificuldades externas nada são, se comparadas com as de muitos outros países"[34].

Deu-se, pois, ouvido ao conselho de Bezerra de Menezes.

A pesquisa no Brasil deve avançar no estudo da relação entre multiculturalismo e política exterior. Com base nos dados acima expostos – que muito exíguos são e mais correspondem a algumas reflexões – seja-nos contudo permitido inferir algumas idéias.

Houve esforço explícito da diplomacia brasileira em vincular o caráter plural da sociedade em termos étnicos e culturais aos padrões de conduta externa. Isso ocorreu de duas formas. Invocava-se um elemento integrante da composição social para dinamizar uma determinada orientação e realizar determinados interesses. Assim ocorreu com as raízes lusas e as relações com Portugal, as raízes africanas e as relações com a África negra, o ocidentalismo e as relações com os Estados Unidos e a Europa. Invocava-se o caráter composto da sociedade quando convinha arrefecer determinada tendência que se tornava obstáculo a iniciativas externas. Assim ocorreu com o ecumenismo ou universalismo e as relações com o Terceiro Mundo, o mundo comunista, o mundo muçulmano, o mundo asiático.

O caráter plural da sociedade induziu com o tempo a construção de um sólido pensamento político universalista que foi implementado externamente, desde que se percebeu ser a melhor forma de realizar interesses nacionais. Nada de operar a teoria pela teoria portanto, mas em função de percepções concretas de interesse que afetavam a economia, a segurança e a boa convivência. O conceito de autenticidade da política exterior elaborou-se a seguir, quando os três componentes da equação foram integrados: identidade nacional pluralista, universalismo da conduta externa, realização de interesses nacionais.

Nas relações internacionais, os valores universais são próximos aos valores humanistas, como ensinou Jean-Baptiste Duroselle. A experiência

brasileira de política internacional das últimas décadas é uma demonstração. Acionando princípios universalistas, a diplomacia brasileira foi bem sucedida, na segunda metade do século XX, em seus esforços de ampliar contatos e estender a presença do país ao mundo latino-americano, europeu, africano, árabe, asiático e comunista. As maiores dificuldades para operar esse universalismo ideológico, político, econômico, comercial e cultural foram postas pelo seu parceiro mais importante do período, os Estados Unidos, precisamente em razão de se alimentar nesse país, durante a Guerra Fria, uma política exterior de matriz ideológico-cultural sectária. A invocação do sagrado ocidentalismo serviu, entretanto, para atenuar confrontos generalizados de interesses entre as duas grandes nações do continente.

Notas

1 BRASIL, IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil.* Vários anos. PEREIRA, Manoel M. *Políticas migratórias entre o Brasil e o Japão.* Universidade de Brasília: Dissertação de Mestrado, 1988, p. 19. ANDREWS, George R. "Desigualdade racial no Brasil e nos Estados Unidos; uma comparação estatística", *Cadernos Cândido Mendes-Estudos Afro-Asiáticos,* 22: 47-83, 1992.

2 Cf. *Anuário Estatístico do Brasil, op. cit.,* 1993, p. 2-42.

3 SARAIVA, José Flávio S. *Brazil's Foreign Policy towards Africa (1946-1985): Real Politic and Discourse.* Birmingham: PH.D. Thesis, 1991. SANTOS, Luiz C. M. *A emigração portuguesa e a formação da Comunidade Lusa no Brasil, 1850-1930.* Universidade de Brasília: Dissertação de Mestrado, 1993.

4 BANDEIRA, Moniz. *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil; as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949-1994).* São Paulo: Ensaio, 1994. CERVO, Amado Luiz. *As relações históricas entre o Brasil e a Itália; o papel da diplomacia.* Brasília: EDUNB, 1992.

5 ORTIZ, Renato. *Cultura brasileira e identidade nacional.* São Paulo: Brasiliense, 1994.

6 CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889).* Brasília: EDUNB, 1981.

7 Cf. SARAIVA, *op. cit.,* p. 89. MENEZES, A.J.B. *O Brasil e o mundo ásio-africano.* Rio de Janeiro: GRD, 1960.

8 BRASIL, MRE. *Textos e declarações sobre política externa.* Brasília, 1967, p. 7-14.

9 BRASIL, MRE. *Resenha de Política Exterior do Brasil* (*RPEB*), 5: 63, 91; 6: 47; 7: 37, 1975. 13: 51; 14: 95, 1977.

10 *RPEB,* 15: 37, 1977.

11 BRASIL, MRE. *Relatório,* 1985, p. 18.

12 *RPEB,* 50: 131, 1986.

13 *RPEB*, 7: 79, 1975.
14 *Relatório*, Anexo A, 1942, p. 113.
15 *Relatório*, 1958, p. 7.
16 *Textos e declarações...*, *op. cit.*, p. 16-36. CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992, *passim*.
17 *Relatório*, 1976, p. 39.
18 *RPEB*, 38: 41, 1983.
19 *RPEB*, Edição Suplementar, set. 1984, p. 35.
20 *RPEB*, 2: 17, 1974.
21 *Relatório*, 1974, p. 8.
22 BRASIL, MRE. *Política externa em tempos de mudança; a gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso*. Brasília, 1994, p. 27.
23 *RPEB*, 20: 39, 1979.
24 *RPEB*, 21: 7, 1979; 24: 3, 1980.
25 Ver a polêmica veiculada pelos jornais *Jornal de Brasília*, *Correio Braziliense*, *Jornal da Tarde*, *Folha de S. Paulo*, *Estado de S. Paulo*, nos anos de 1983 e de 1984, ao ensejo da campanha para as eleições presidenciais.
26 *RPEB*, 48: 15-20, 1986; 53: 61-64, 1987.
27 *RPEB*, 58: 27-40, 1988.
28 *RPEB*, 66: 29-36, 1990.
29 *Política Externa em tempos...*, *op. cit.*, p. 103.
30 BRASIL, MRE. *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília, 1993, p. 309.
31 *RPEB*, Edição Suplementar, 1984, *passim*.
32 BRASIL, MRE. *A política externa do Governo Itamar Franco*. Brasília, 1994, p. 14.
33 *Política Externa em tempos...*, *op. cit.*, p. 19.
34 *Reflexões...*, *op. cit.*, p. 258.

O imaginário francês sobre o Brasil e os brasileiros: correspondência diplomática nos anos trinta

VAVY PACHECO BORGES *

A correspondência

No Brasil, assim como na Europa, os anos trinta foram de muita instabilidade e de forte debate político; o início da década foi marcado pela chamada "Revolução de 30", que alterou a ordem jurídico-política e iniciou um largo período em que Vargas é a figura dominante no cenário nacional. Percebe-se que os grupos que participavam do debate viviam o momento como "revolucionário", pois pleno de potencialidades, como se vê pela pluralidade de propostas no sentido de mudanças estruturais para os rumos do país. *Revolução* é o conceito central que aglutina as discussões, seja das elites políticas próximas ou no poder, seja de seu extremo opositor, o Partido Comunista do Brasil.

Há uma riquíssima documentação cultural sobre o momento: imprensa, memorialistas e ensaístas nacionais são um manancial muito interessante para se apreender não somente a vida político-institucional, mas também o que Lucien Fèbvre chamou de "estado íntimo" de uma sociedade. A história e outras ciências sociais que estudam o período desde os anos quarenta discutem aspectos de ruptura, de continuidade ou de indefinição de um processo político. Somente mais recentemente é ressaltada a potencialidade presente nas inúmeras soluções políticas então apresentadas, tendo por trás uma visão da história como campo de possibilidades e não como um processo único, linear e evolutivo.([1])

Esses anos são vistos também a partir de outros pontos de vista, o dos *estranhos* a essa realidade, ou seja, o dos estrangeiros aqui vivendo, no caso, o olhar francês sobre o Brasil e os brasileiros, fixado através da correspondência

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (2): 147-169 [1995].

* Professora do Departamento de História da Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP.

diplomática.([2]) Poucos trabalhos ainda, tanto na França como no Brasil, se detêm nas relações entre esses países, em especial no período em questão.([3]) Os embaixadores, os cônsules e os *chargés d'affaires* têm obviamente obrigações profissionais e burocráticas: informar para defender os interesses franceses e, para tal, observam e fazem contactos formais e informais. Seus documentos narram e interpretam não somente os atos da política e da economia oficiais, mas a presença desses na vida mais ampla da sociedade brasileira, em um cotidiano cuja descrição se apresenta por vezes muito viva pela riqueza de detalhes.

Essa documentação é constituída por diferentes vozes, testemunhos diferenciados de um grupo que é o serviço diplomático francês; provém de uma dezena de diplomatas, com descrições e análises por vezes muito próximas, por vezes opostas.([4]) O peso das características individuais nas interpretações apresentadas por cada um deles é de difícil avaliação; a relação entre indivíduo e grupo é algo muito complexo. Assim, as fontes utilizadas foram pensadas como provindo de um sujeito coletivo, definido fundamentalmente em função de interesses, e de um imaginário com características nitidamente nacionais.

Os diplomatas mostram estranhar o que é diferente da realidade sua conhecida e aquilo que observam no Brasil; e estranham mesmo aquilo que não é tão diverso, mas que assim lhes parece. De imediato fazem interpretações e diagnósticos, nos quais há sempre o esforço para encontrar a melhor forma de proteger os interesses franceses. Desde o primeiro contacto com as fontes, chama atenção a natureza dos olhares que os diplomatas lançam sobre a alteridade brasileira. Rápidos ou nem tanto, são de natureza diversa e alguns documentos mostram mesmo olhares prolongados e profundos, procurando fazer um relato interpretativo da história republicana brasileira. *Flashes* das grandes figuras políticas são percebidos de uma forma constante; por vezes são delineadas cenas, fugazes ou nem tanto, da sociedade brasileira. Encontramos muitas observações sobre a forma de os brasileiros pensarem e tratarem a política e, por vezes, a própria vida. Os que conhecem bem o período percebem pequenas confusões, mas a visão geral surge muito viva, instigante, e alguns detalhes, sobretudo em relação às pessoas e ao cotidiano, podem suscitar, até mesmo entre especialistas, um sabor de descoberta.

Encontram-se presentes nas fontes os grandes temas do debate político brasileiro do momento: a *questão social* e seus laços com o comunismo, com o nazi-fascismo e com o anticomunismo integralista; o nacionalismo – em si ou em oposição ao regionalismo; o papel das Forças Armadas; a censura; a relação do Brasil com a América Latina. Marcam essa correspondência – como não podia deixar de ser – o movimento político-militar de outubro de 1930, a guerra civil

provocada pelo governo de São Paulo contra Vargas em 1932, a reconstitucionalização de 1934, as revoltas militares de esquerda em 1935 e a proclamação do Estado Novo em 1937.

A exploração do imaginário social está muito em moda entre historiadores em geral; como diz René Rémond, "nossas escolas históricas conheceram os mesmos movimentos pendulares, as mesmas paixões passageiras e as mesmas reviravoltas, até mesmo simultaneamente."([5]) Essa preocupação surgiu na renovação da tradicional história política – a qual se confundia com história *tout-court*, desde a Grécia Antiga até o início deste século – no bojo de um conceito bem mais amplo da política, resultante sobretudo do contacto com a antropologia. Assim impôs-se uma visão de que é "(...) através dos seus imaginários sociais, (que) uma coletividade designa a sua identidade, elabora uma certa representação de si, estabelece a distribuição dos papéis e das posições sociais; exprime e expõe crenças comuns, constrói uma espécie de código de *bom comportamento* (...).([6]) Neste caso específico, a história abre-se para uma preocupação com a identidade, com o olhar sobre e do outro.([7])

Desde meados dos anos sessenta, Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle destacaram a importância de análises que privilegiem um encontro entre as relações internacionais e os "traits de mentalité collective" ou "la *structure* mentale", as "contraintes du *temps-long* qui déterminent en profondeur les grandes orientations de la politique étrangère", a relação entre "le problème de *l'identité* de la nation" e essa política.([8]) Esse encontro abriu novas formas de se trabalhar as relações internacionais além dos aspectos institucionais, objeto da tradicional história diplomática. É importante, como alerta Pierre Milza, estar-se atento para a extrema complexidade das relações entre ideologias, política interna e política estrangeira; essa atenção deverá nos impedir de estabelecer relações diretas e simplistas.([9])

A partir dessas premissas, as descrições e análises da correspondência revelam o que pensavam esses observadores. Atrás dos olhares, explícitos ou subentendidos, estão os valores políticos, as formas de ser e de ver o mundo dos diplomatas franceses, como grupo e como indivíduos. Ou seja, uma identidade francesa faz sentir seu peso no universo mental, no imaginário desses diplomatas no qual os problemas da nação, da identidade e do caráter nacional são problemáticas fundamentais. Os olhares sobre a situação do país parecem por vezes realistas, por vezes céticos ou sobranceiros, irônicos ou irritados. Muitas vezes são claramente olhares liberais, por vezes idealizando as situações ou, ao contrário, procurando compreendê-las. Assim, identidade francesa e alteridade brasileira se cruzam e se recruzam nesses documentos, em falas que, através de

um estranhamento, exprimem sentimentos de surpresa, desprezo, ironia, compreensão e solidariedade... mesclados a interesses e ressentimentos, aos valores e normas dos franceses, que não estão necessária e mecanicamente atrelados à óbvia defesa de interesses nacionais. Este artigo se propõe aproximar esses olhares de alguns traços apontados como existentes no imaginário social dos franceses.

A conjuntura francesa

No plano das relações internacionais, o período entre as duas guerras mundiais mostra o declínio da influência européia. O continente não consegue se recuperar da Primeira Guerra nem da Revolução Russa de 1917 e uma crise se deflagra em vários níveis, fazendo com que a Europa apareça como heterogênea e impotente; os países europeus enfrentam graves problemas internos, incapazes de enfrentar a conjuntura internacional colocada pelos tratados de paz. Durante alguns anos essas mudanças não ficam patentes, em razão do apogeu da Sociedade das Nações e da emergência de um pacifismo mundial, que coincide com um convencimento geral de que o crescimento econômico permitiria a riqueza de todos e de cada um. Surgem nesse momento os poderios dos Estados Unidos e do Japão, enquanto se forma no continente europeu um sistema Leste-Oeste, a partir do fechamento da URSS sobre si mesma.([10])

Do ponto de vista da política exterior, o período 1919-1933 é classificado por especialistas franceses como de paz ilusória e a fase de 1933-1945 como a época de Hitler. Há uma continuidade na política exterior francesa de 1924 a 1931, procurando uma conciliação com a Alemanha ao aceitar-se uma fraqueza da França (Pacto Briand-Kellogg em 1928, teoria do briandismo); a estratégia militar é totalmente defensiva e essa posição é apoiada por políticos e opinião pública. De 1931 a 1939 a política muda em função do aparecimento das ameaças externas, sobretudo a partir de 1934 com Hitler; tentam voltar à política de alianças, levando em conta as afinidades ideológicas.([11])

Assim, do ponto de vista interno, a França vive, do ano 1926 a 1931, um momento de frágil equilíbrio em seu modelo de república parlamentar; esse momento é visto por autores como o apogeu da III República, marcado por uma síntese republicana e pelo *consensus social*. Esse modelo político começa a ser questionado em várias frentes, da extrema direita ("Action Française", ligas, etc...) à extrema esquerda (Partidos Radical, Socialista – SFIO – e Comunista). Dá-se a formação do *Cartel des gauches* de 1924-1926, certo prelúdio da maioria parlamentar que vai constituir o Front National (iniciado a partir de 1934,

definitivamente encerrado em 1938). Aponta-se a procura de uma nova fórmula política de 1928-1931. O governo do Front com Léon Blum (que dura quase um ano, de 1936-37) foi uma difícil experiência de poder, vista como revolucionário devido sobretudo ao papel das massas na cena política e ao peso que o Estado adquire como árbitro e legislador das relações sociais.

A crise econômica, que explode em outubro de 1929 e abala o mundo liberal industrializado nos anos trinta, chega à França em meados de 1931; uma fórmula política de Union Nationale tentou proteger o aparelho produtivo do país, mas seu fracasso se evidencia pela crise do Estado republicano. Aos poucos, o antifascismo se torna um motor entre os intelectuais muito influentes na sociedade francesa e surge entre eles, como em toda a sociedade, uma bipolarização dos modelos comunista e fascista para substituir o modelo republicano parlamentar; este acaba naufragando pelo aumento do peso do poder executivo.

Resume René Rémond : "Crise: é o termo que se usa comumente para definir a situação geral da França nos anos 30, a noção que caracteriza o decênio. Crise econômica que atinge, um após os outros, todos os setores: crise de superprodução da indústria, crise do emprego, do consumo, crise das finanças públicas. Crise também das relações internacionais com o questionamento da ordem estabelecida pelos tratados de 1919-1920. Crise do regime parlamentar e das instituições. Crise moral e intelectual, enfim, quando são atacadas as idéias existentes e os valores sobre os quais repousa o pacto social".([12])

Do ponto de vista da cultura francesa, assinala-se que essa parece nesse período ter encontrado um ponto de equilíbrio entre passado e futuro, entre cultura consagrada e *avant-gardes* turbulentas; a imagem e o som fazem-se cada vez mais presentes, o rádio torna-se importante; é destacada explicitamente uma homogeneização crescente do universo mental dos franceses.

Durante todos esses anos, nada de excepcional é destacado nas relações França-Brasil; é sublinhada apenas a saída das nações latino-americanas da Sociedade das Nações, que se inicia com a Argentina em 1922, devido a uma decepção por não poderem contar com esse organismo internacional para a defesa contra o imperialismo norte-americano. O Brasil deixou a Sociedade em 1926. ([13])

Os olhares

Aos poucos, três perguntas se impuseram e a partir dessas foi organizada a exposição das observações dos diplomatas:

1a. – Como se situam esses observadores? Que alcance atribuem a sua capacidade de observação?

Os diplomatas muitas vezes enfatizam sua impossibilidade de fazer previsões, devido à turbulência política. Pode-se facilmente compreender o receio em arriscar afirmações peremptórias; por exemplo, em janeiro de 1931, lemos: "Todo mundo pensa que o estado atual das coisas não vai durar...Ouve-se o tempo todo perguntas..." Dois meses depois, diz o embaixador Dejean: "Lendo-se os jornais e sobretudo falando-se com as personalidades que estão a par da situação, experimenta-se mais do que nunca um sentimento de mal-estar e instabilidade. É extremamente difícil ver-se claro entre as intrigas partidárias e as ambições dos homens (...) é preciso ainda levar em conta as rivalidades entre as famílias, que têm aqui uma grande importância". O embaixador D'Ormesson confessa sua "jeune expérience de la politique, plus ou moins dictatoriale, de ces républiques sud-américaines". Por vezes, parece ser um viés racionalista que leva um diplomata a afirmar, aparentemente irritado, que essa *situation incohérente* impede qualquer prognóstico sobre o futuro do Brasil. O embaixador Kammerer, poucos meses depois de chegar, em março de 1932, já alinhava razões fortes para essa dificuldade de previsões, que nos parecem válidas até os dias de hoje: "(...) na medida em que se pode conhecer o sentimento profundo de uma população pouco despertada para a vida política..."

Necessariamente, porém, a correspondência está cheia de previsões, bem ou mal sucedidas. No primeiro caso, depois do golpe do Estado Novo, mostrado como esperado e anunciado, lê-se: "Nesse ponto, aliás, nós estávamos somente exprimindo a opinião unânime de todos os grupos do país".

Meios de comunicação (sobretudo a imprensa), contactos com as elites, visitas e entrevistas oficiais são mencionadas e comentadas como fontes de informação, seja com brasileiros seja com colegas de profissão; entre esses eram possivelmente considerados os mais bem informados os diplomatas da Santa Sé, pois são elogiados, e em especial o *très fin* Núncio Apostólico. Os inúmeros boatos, grande arma política, são constantemente mencionados.

Os diplomatas não se sentem, em geral, acolhidos como gostariam pelas autoridades brasileiras, destacando como exceção, por exemplo, a rápida e boa recepção do ministro das Relações Exteriores Mello Franco em novembro de 1931 ao embaixador Kammerer. Mas vemos que, apesar das dificuldades todas – instabilidade do momento, dificuldade de dados e informações, etc. – é possível encontrar-se relatos interpretativos conseqüentes, em especial os feitos

pelos embaixadores Dejean e Kammerer, pelos cônsules Dubedout e Pingaud ([14]) e pelos *chargés d'affaires* Louis Robien e Gueyraud.

2a. – Como se apresenta a defesa dos interesses franceses? Como vêem o Brasil em relação ao mundo e às relações França-Brasil?

O mundo capitalista – e nesse a França – vive a já apontada conjuntura de crise. Os interesses comerciais (entre os quais os grandes negócios franceses, como a Aerospatiale, a HAVAS, a Rhône-Poulenc) e financeiros – sobretudo o pagamento da dívida exterior – são explicitamente os fundamentais; é mencionada uma defesa de capitais franceses na Amazônia.([15]) A renovação da missão militar ([16]), a preocupação com a influência cultural (que se percebe, por exemplo, em relação ao Comitê Franco-Brasileiro no Rio de Janeiro, ou ao Liceu Francês, em São Paulo) e a defesa dos residentes são também interesses importantes. Durante os momentos de maior instabilidade político-institucional, é evidente que a necessidade de defender os interesses se aguça; ao criticar em outubro de 30 a instabilidade política, por exemplo, parecem ameaçar que se não houver paz entre os Estados, os banqueiros não abrirão suas carteiras...

A série da correspondência consultada, "Situation Intérieure", traz inúmeros documentos sobre operações financeiras e exportações francesas. Percebe-se que os diplomatas estabelecem uma relação direta entre os acontecimentos políticos de toda natureza e uma defesa dos interesses da França. Por exemplo, na eleição de Júlio Prestes, lê-se: "Para nós é muito vantajoso que os homens que governam o Brasil atualmente permaneçam no poder. Nós os conhecemos com suas qualidades e seus defeitos e nós sabemos como tratar com eles. A chegada dos liberais nacionalistas e xénofobos, ignorantes das realidades práticas do governo, nos traria somente inconvenientes." No caso, é mencionado o fato de que a Aliança Liberal fora contra a renovação da Missão Militar. Quando existem dois candidatos para substituir Vargas em 1937, lemos: "Do ponto de vista de nossos interesses particulares e abstraindo as afinidades ideológicas, devo dizer que, enquanto o Sr. A. Salles deu provas de simpatia para com a França, o Sr. José Américo é declaradamente xenófobo e não faz exceção alguma." Em 1935, o embaixador assinala o fechamento da Aliança Nacional Libertadora, fala do aumento da propaganda comunista no Brasil e conclui: "Uma das conseqüências desse movimento, no que concerne os nossos interesses, é a influência do Partido Libertador na campanha feita para a suspenção das dívidas externas que assinalamos anteriormente e da qual os integralistas são, na extremidade oposta, os campeões".

O nacionalismo brasileiro incomoda permanentemente os diplomatas, obviamente por se chocar com os interesses nacionais franceses. Percebemos sua revolta em críticas a medidas específicas, como o fato de somente jornalistas brasileiros poderem assistir às discussões da Assembléia Constituinte de 1934. O nacionalismo crescente que se destaca nos discursos de Vargas e que se efetiva na Constituição de 1937 exacerba essa revolta e é muitas vezes designado como xenofobia. As atitudes brasileiras que afetam interesses internacionais em geral e franceses em particular provocam sempre reações que vão desde alertas até franca revolta e ressentimentos. Por exemplo, em relação a um acordo comercial: "muitos de meus compatriotas consideram o *modus vivendi* como sendo muito mais proveitoso para o Brasil do que para a França". Comentam que isso seria devido aos desejos brasileiros de proteger as indústrias nascentes, e que para tal o Governo brasileiro elevava as barreiras aduaneiras. Em outro documento, lemos: "Este país se recupera em geral bastante bem e, finalmente, são as empresas estrangeiras instaladas no Brasil que saem prejudicadas". O maior exemplo de crítica radical encontrado foi: "Ninguém perde o rumo e todos estão de acordo quando se trata de prejudicar as sociedades não brasileiras ou de extorquir de uma sociedade de capital estrangeiro taxas indevidas ou cobranças, causando sua ruína para depois anexá-la a baixo custo."

Lamentam a saída do Brasil da Sociedade das Nações e fazem afirmações de que os políticos brasileiros – Vargas em particular – e a população não se interessam pelos problemas da Europa ou do mundo. Mas em inúmeras outras vezes afirmam exatamente o oposto, aliás de acordo com o que se encontra em fontes brasileiras; nessa linha, já em setembro de 1930 o *chargé d'affaires* Louis Robien afirma que a imprensa brasileira estabelece constantemente relações entre os acontecimentos daqui e os da Europa. Na verdade, destaca-se na correspondência uma longa tradição de admiração das elites brasileiras pela França; por exemplo, ao comentar a viagem de Júlio Prestes, presidente eleito, a Paris – "quase uma tradição" – comentam: "seus predecessores (...) iam a Paris oferecer-se às distrações que não podem encontrar no Brasil (...)"; em especial as esposas iam para "se mettre au courant de la mode". Acham, como se vê a evidência num incidente com o navio alemão Baden, que "os Estados sul-americanos têm uma concepção especial do direito internacional, eles exageram as prerrogativas de sua soberania, sobretudo em direito internacional marítimo".

Essas atitudes parecem mudar, porém, no período que vai de 1930-1937. Já em maio de 1930, o embaixador Dejean escreve: "Cada vez mais, sente-se aqui a influência desse pan-americanismo que afasta certas repúblicas sul-americanas das tradições que as ligavam à Europa. Essa reviravolta é particular-

mente perceptível no Brasil, o qual, no passado, tinha uma verdadeira *coquetterie* em se ligar ao velho continente".(17) Assim, outros documentos destacam o tempo todo as crescentes influências no Brasil dos Estados Unidos da América, da Alemanha e da Itália, assim como o surgimento de tendências pan-americanistas, germânicas e italianas. E a documentação constantemente alerta para um grave perigo: se o Brasil se afastar da França, outros países vizinhos também o farão.

Mostram os diplomatas também a luta entre as influências do comunismo e do fascismo, o crescimento de suas propagandas, sempre dentro de um certo clima que lamenta a diminuição ou a perda de influência francesa. Em abril de 1936, lemos algumas recomendações explícitas do embaixador Hermite: "Entretanto, nem o governo nem o povo brasileiro se orientam naturalmente em direção à Alemanha. Eles são ardorosamente franceses na cultura e nos sentimentos. É somente o perigo do golpe communista do último mês de novembro, no norte do Brasil e no Rio, que leva o Chefe do Estado a procurar o apoio do *Führer*". Prevê o mesmo embaixador que o Brasil continuará a ver a França como uma "nation culturelle soeur" se os franceses não se intrometerem em política interna (por exemplo, em 1932 encontramos sugestão para que a França se conserve neutra, como fazem os americanos e britânicos), se não tomarem medidas econômicas que prejudiquem o Brasil, se concederem mais condecorações da Légion d'Honneur e, sobretudo, se estimularem as missões culturais – muito apreciadas – assim como as militares.(18)

3a. – Como interpretam as formas de ver e praticar política dos brasileiros?

Esses são os olhares mais instigantes. Os diplomatas quase sempre estranham o que chamam de *mentalité* ou de *esprit brésilien*. Um exemplo extremo: ao comentar os acontecimentos de 1930, o embaixador Dejean observa, em generalização muito dura, que este é um país "onde as paixões são violentas mas rápidas, onde ao entusiasmo segue-se rapidamente o desencorajamento, e onde a maioria dos homens inteligentes e por vezes corajosos não possuem força de vontade e espírito de continuidade".

A opinião pública brasileira, ou melhor, "ce qu'il peut y avoir d'opinion publique, dans ce pays hétérogène", é muitas vezes ironizada. O embaixador Kammerer diz: "De uma maneira geral essas lutas políticas pouco definidas se dão num clima de indiferença de uma população mais marcada pelo marasmo dos negócios que pela postergação da efetivação de uma constituição (...) O marasmo bastante real é aliás menos grave aqui que na Europa, devido à incrível

capacidade de auto-restrição das populações brasileiras, que vivem com pouco, satisfeitas de frutas, de carne seca, de mandioca e de feijões pretos, todos produtos obtidos a preço muito baixo e aliás inexportáveis."

Para alguns diplomatas, este é *un peuple d'enfants*: fica insatisfeito por que o Governo não faz milagres, diverte-se com tudo; o governo só pensa em distraí-los e "invente des prétextes pour le détourner de la politique". Assim, vários outros fatos são bem mais importantes do que os problemas políticos para esse "peuple d'enfants qui se passione facilement pour n'importe quel objet": por concursos de beleza, pelo futebol, por cerimônias religiosas, pela inauguração da estátua do Cristo no Corcovado, até por uma visita do Príncipe de Gales.... Com realismo mas bastante ironia, o embaixador Dejean escreve, por ocasião do Carnaval de 1930: "No Rio de Janeiro, a mais completa indiferença seguiu-se à paixão dos dias que precederam a eleição (Vargas-Júlio Prestes) (...) e (o povo) somente se preocupava em saber se seria o cortejo dos carros dos *Pierrots da Caverna* que venceria ou os *Tenentes do Diabo*. As salas de votar ficaram quase vazias e o número dos votantes não atingiu a metade dos inscritos (...) os eleitores preferem os lança-perfumes às urnas e as serpentinas às cédulas eleitorais (...)"; o cônsul Dubedout escreve que em São Paulo se percebem situações semelhantes. Washington Luís, representando um catolicismo social, apoiaria-se "sur la pieté de la foule colorée, le sentiment sans doute le plus profond qui existe ici".

Os políticos são bastante criticados: eles substituem nos cargos funcionários antigos por amigos, não se agrupam em verdadeiros partidos e "les luttes politiques se ramènent à des luttes de personnes". Além disso, "por motivos puramente pessoais, para satisfazer aos ressentimentos e às ambições, os chefes dos diversos partidos agem às vezes contra os interesses de seu próprio partido e contra o que parece ser a própria lógica". A crítica à falta de partidos e ao peso das rivalidades familiares é recorrente. Advertem para não se levar muito a sério os discursos dos políticos, pois esses são de muitas *palabres*... Depois do golpe de 37, apontam o medíocre prestígio do *personnel parlementaire*.

Algumas vezes, padrões morais rígidos geram observações como as que se percebem, por exemplo, quando comentam as acomodações e o adesismo depois da mudança de poder em outubro de 1930: "Os Brasileiros, eloqüentes e apaixonados por discursos, não demoraram a descobrir uma bandeira que os permitisse fazer os covardes e traidores passarem por heróis e justiceiros. Os chefes militares reunidos no Forte de Copacabana se constituíram em uma *Legião das Tropas Pacifistas* ..." Essa visão idealizada da política chega a um extremo em análise do *chargé d'affaires* Robien, quando ele compara o que se passou em outubro de 30 com a Revolução Russa de 1917: "O espetáculo que

acabo de assistir no Rio de Janeiro me mostrou que, em matéria de traição, os eslavos aqui encontraram seus mestres. Todos os que, há alguns dias, se mostravam os *mais* acabados *partidários* do *Governo, apresentam agora*, de forma desavergonhada, os sentimentos contrários. Bajula-se da forma mais baixa possível todos aqueles que se crê deterem uma parcela de poder, e vilipendia-se os que nada mais podem. Causa náuseas a leitura dos jornais e dos louvores hiperbólicos que dirigem a soldados sem honra e a políticos suspeitos. Cada um aproveita da desordem para satisfazer seus rancores pessoais por meio de delações e de falsas acusações". E conclui Robien, impiedoso: "Tout cela démontre une mentalité bien décadente dans une nation si jeune".

A censura vigora boa parte desse período e é bastante criticada; quando está suspensa, mostram que a imprensa é "prudente". Em fevereiro de 1931, indicam que HAVAS recebeu ordens de nada publicar sobre comunistas e bolchevistas. Caracterizam bem a violência do governo autoritário que vai se afirmando, chocam-se com o fato de o governo prender e deportar livremente; criticam os interventores *petits tyrans*; criticam a influência da Igreja na política. Mas denunciam sobretudo a violência estrutural da política brasileira e criticam campanhas eleitorais feitas com facas e revólveres: "D'un pays où tout le monde est armé, soit d'un automatique, soit d'un poignard, la moindre altercation peut avoir des conséquences graves". Em 1937, ironizam o fato de Vargas encontrar sempre "des juristes brésiliens pour justifier (cette) violation formelle de la Constitution". Porém, outro diplomata acha o golpe de 37 "uma solução tão elegante quanto radical (...) não podemos deixar de respeitá-lo. Sem a menor efusão de sangue, sem a menor luta, ao menos que se visse..."

Muitas explicações vêem esses fatos e essas atitudes como condicionadas pelo clima. Um exemplo: o embaixador D'Ormesson, ao comentar fofocas sobre a mulher do Presidente Vargas, diz que "Tudo isso mostra a pequenez dos problemas políticos deste país. Sob um sol ardente fazem-se fofocas, pois não se pode tratar de questões importantes ou interessantes". Várias observações se referem a "une situation générale de l'Amérique Latine", o que demonstra que talvez levem em conta certo tipo de colonização. O embaixador Kammerer, ao comentar ataques militares a um jornal carioca em fevereiro de 1932, diz, expressando uma visão de fundo sobre a política brasileira: "No conjunto, os acontecimentos políticos daqui estão mais para a opereta do que para o drama, apesar de alguns incidentes trágicos. A queda de um maquinista nos alçapões do teatro não muda o caráter da comédia". E conclui: "Et c'est très *Amérique du Sud*".

Por outro lado, os mesmos fatos e atitudes são também observados e explicados de forma diferente, provavelmente em função de um posicionamento

liberal e democrático perceptível em certos olhares e que se aproxima de críticas brasileiras semelhantes. Na correspondência, essa preocupação se mostra atenta ao "qu'on peut attendre dans les pays neufs". Manifesta-se de variadas formas, desde sutis ironias por exemplo, contra Washington Luís: "O Presidente da República aparenta uma imparcialidade e uma moralidade política que, dadas as circunstâncias, parecem da maior comicidade". Esse posicionamento também está presente nos relatos interpretativos, os quais mostram muitas vezes a história republicana como a história dos grandes homens e suas trocas de poder, no "éternel thème des tractations et trahisons". O Partido Republicano Paulista (P.R.P.) é interpretado mais como um sindicato de chefes políticos do que um partido. Analisam o sistema eleitoral mostrando "pratiques (qui) démoralisent complètement l'électeur". Na eleição de 1930, acreditam que se o governo não tivesse usado de pressões ilegais, a oposição teria ganho. Vêem que no interior do Brasil "o voto que expressa uma opinião individual é um mito. O habitante comum, o *caboclo* (...) é indiferente a qualquer problema alheio a sua alimentação ou a um nível mínimo de bem-estar(...) É evidente que com um tal *substratum* de massa eleitoral, os abusos mais flagrantes vêm se somar a todos aqueles que se pratica em matéria de votação em todos os países do mundo e com uma intensidade particular nas repúblicas da América do Sul".

Tal tipo de interpretação por vezes parece crer que estaria havendo uma evolução, um progresso, do qual seriam momentos sucessivos a eleição de 1930, a criação da legislação eleitoral em 1932, as eleições de 1934 – "fait encore inconnu, les élections législatives se sont dérouleés avec le plus grand calme et dignité même." Acham, entretanto, que entre as tendências políticas existentes em 1933-34, "Aucun(e) n'a de programme bien différent, mais tous une sincerité réformatrice évidente, basée sur des préférences des personnes". Nesse momento é destacada uma proximidade grande da situação brasileira com as formas democráticas da Inglaterra e França; elogia-se Armando Salles e os paulistas pela sua posição constitucionalista.

Mas um certo ceticismo também se evidencia nesse tipo de observações e análises, dada a realidade política da vida republicana brasileira; essa visão crítica provavelmente se exaspera com a aproximação do tão previsto golpe de 1937 e destaca "le mal cronique", "la maladie des coups d'états". Interpretam o golpe do Estado Novo como uma verdadeira ruptura, ao contrário da análise mais comum que se encontra na correspondência sobre a Revolução de 30: esta é vista como simples troca de homens no poder e continuidade do sistema, causada por revoltas de outros Estados contra São Paulo (exceção feita à interpretação de Gueyraud, em 1936). É interessante destacar que o corpo diplomático, logo após outubro de 1930, aventou que São Paulo não aceitaria a

perda de poder, em mais uma previsão bem sucedida (parcialmente, porque Minas Gerais não se revoltou em 1932): "São Paulo está profundamente humilhado. Num futuro próximo haverá, certamente, uma reação desses dois Estados (SP e Minas Gerais) os mais poderosos do Brasil, contra a ditadura dos homens do Sul".

Por trás ou paralelamente a essas explicações, algumas observações parecem compreender a gravidade dos problemas sociais brasileiros, seu peso na sociedade brasileira. O tema central da política republicana nos anos vinte e trinta é a questão social – *question sociale* ou *question ouvrière* – indissociável, no Brasil como na França, de um medo do comunismo, através da influência da União Soviética, e da presença do nazi-fascismo. Apontam para a questão sobretudo razões de ordem econômica: "On comprend donc le mécontentement des ouvriers qui, dans certains endroits, se trouvent dans l'impossibilité de vivre"; mencionam muito os então chamados *sem-trabalho*. Por mais de uma vez apontam exageros no fato de o Governo querer explicar tudo que aqui se passa como sendo causado pelo *olho* ou pelo *ouro de Moscou*, ou seja, devido aos *moscoutaires*.(19) Por exemplo, o embaixador Dejean em 1931 comenta uma *grève de faim*, "organisée par des groupes les plus avancés, traités ici de communistes". Por mais de uma vez denunciam o uso demagógico ou *démophile* dessa argumentação; Chaffault, *chargé d'affaires*, escreve em novembro de 1931: "A consciência marxista e a organização soviética não são ainda, felizmente, concebíveis no Brasil atual; o perigo comunista é apenas um espantalho agitado por alguns chefes violentos para autorizar medidas ditatoriais".

Alguns documentos, porém, mostram uma posição semelhante à do Governo brasileiro (como o cônsul Dubedout), pois vêem uma ação comunista muito forte em São Paulo. E aos poucos, conforme se radicalizam as posições políticas, a correspondência passa a acentuar uma influência comunista – pequena ou grande – na *classe ouvrière*, em Vargas, na legislação trabalhista, em Miguel Costa, na classe intelectual e médica, no ensino, etc. Em relato muito bom de 1934, o cônsul Pingaud observa: "A questão social, na qual os brasileiros mostram não acreditar, se define cada vez mais, particularmente em São Paulo; ela está enraizada no desenvolvimento das indústrias locais, suscitada pela chegada do capital estrangeiro lá existente e, conseqüentemente, pelo apelo feito a uma colaboração da classe operária.(...) Este antagonismo do assalariado e do patrão, o paulista acha que é causado pelos agentes moscovitas, a imprensa repete isso e o prestígio que a Rússia dos Soviets exercia somente há dois anos sobre os intelectuais, os médicos, os estudantes, choca-se cada vez mais com o integralismo (...)".

Em fins de novembro de 1935, após a derrota do movimento militar de Natal, o mesmo Pingaud parece se alegrar: "Parece que, realmente, pela primeira vez na história dos golpes de Estado no Brasil, dá-se um movimento de idéias. Parece que, no futuro, (se darão) menos intervenções militares para substituir um Presidente da República por um outro; as lutas pessoais parecem perder espaço para uma corrente mais profunda; uma nova mística, acredito, vai reunir o longínquo Brasil do Norte – com suas guarnições nostálgicas e sua plebe indígena, negra ou morena, e através da capital política carioca, aos operários das usinas e aos imigrantes de raça branca do Sul, tão facilmente susceptíveis às doutrinas igualitárias (...)". Alguns dias depois, comentando prisões injustas de intelectuais e *la terreur blanche*, afirma que os "politiciens impénitents, comme en produit ce climat, espèrent toujours pouvoir utiliser à leur gré la nouvelle mystique communiste". O embaixador Hermite assinala que essa seria a primeira vez que surge um partido organizado querendo mudar as coisas no Brasil.

Outras observações, ainda, negam a existência de oposições sociais: "(...) dans ce pays où il n'y a question sociale ni de races, les intérêts matériels sont plus qu'ailleurs toujours prêts à s'adapter aux circonstances politiques du moment". Em abril de 1932, o recém-criado Ministério do Trabalho preocupa-se com uma primeira legislação trabalhista e o embaixador Kammerer comenta: legislação "dont le besoin, il faut bien le dire, ne se faisait pas sentir d'une façon aussi pressante". Nesse momento são criadas as carteiras profissionais; Kammerer interpreta que isso mostra "le désir d'imiter les grandes nations industrielles"; diz que embora excelente medida em si, "restera lettre morte dans les exploitations agricoles et les centres industriels de l'Intérieur." E conclui, sempre alertando para a defesa dos interesses: "Desta nova regulamentação com certeza somente resultará mais um funcionarismo, um incômodo e um atraso para a movimentação da população operária e talvez também uma forma de atingir os estrangeiros, de os controlar e criar novas proibições".([20])

Em função do que se pode chamar de circulação das idéias – devida aos laços entre as sociedades européias e as brasileiras, no momento criados seja pelas elites seja pela imigração – as diversas propostas para a sociedade brasileira eram, quase que poder-se-ia dizer natural e inevitavelmente, as mesmas que para as sociedades européias. A importância dos modelos comunista e fascista de sociedade na conjuntura política dos anos vinte e trinta, portanto, é tão significativa na França como no Brasil. As tendências germanófilas são mostradas em ações concretas como, por exemplo, a de grupo *hitlérien* no Rio de Janeiro, em maio de 1932; quanto à influência

italiana e fascista, a crítica é forte sobretudo quanto à perda da influência francesa, como já apontado, e quanto ao nacionalismo extremado dos integralistas.

A visão do papel das Forças Armadas na política é um tema de forte debate desde o final do período imperial. O primeiro século de vida republicana evidenciara uma recorrência de intervenções militares importantes, desde a própria proclamação da República. Conforme o Governo Federal, depois de 1930, cada vez mais se apóia no Exército até se concretizar na formação de bases militar e policial para a ditadura estadonovista, a discussão no cenário político amaina; o tema perdura, porém, na correspondência. Recriminam constantemente o peso dos militares na cena política, seu papel em decisões e golpes. Um exemplo: "L'armée féderale a joué un rôle si pitoyable au cours de la Révolution (de 30) (...) et constitue un danger pour le nouvel ordre des choses". Criticam o papel dos interventores militares que Vargas nomeia para os Estados, a presença dos militares no Clube Três de Outubro. Tomam assim partido numa discussão que parecia dividir o cenário político brasileiro.([21]) Lamentam que a constituição do Estado Novo tenha mantido "l'ingérence de l'Armée dans la politique, (qui) est une plaie dont le Brésil souffre depuis très longtemps".

Como a missão militar e um mercado para armas são interesses marcantes, prestam muita atenção ao Exército, fazendo por vezes descrições detalhadas.([22]) Aquilo que é elogiado nessa instituição, em suas figuras, é relacionado à boa influência da Missão. Por exemplo, antes do golpe de outubro de 30, um documento afirma que o Exército brasileiro mudou "grâce en partie à l'influence moralisatrice de notre mission militaire, (...) et (il) s'opposerait sans doute à toute tentative révolutionnaire"; esse é um dos exemplos das numerosas e inevitáveis previsões mal sucedidas... Em outro momento, acertam sem querer: "L'Armée fédérale (...) en effet, grâce `a l'influence de la mission militaire française, est devenu le soutien de l'ordre établie".

Os diferentes tipos de observações, interpretações e críticas não podem ser pensadas de forma estanque, pois se cruzam e por vezes se contradizem nas opiniões de um mesmo diplomata, às vezes no mesmo documento. Isso permite se pensar mais em diferentes olhares e não em uma ou mais imagens definidas da visão e da prática política brasileiras.

O imaginário francês

Podemos nos perguntar que aproximações podem ser feitas entre as formas de observar e de analisar dos diplomatas e parte do muito que já foi dito

sobre um imaginário europeu especificamente nacional, ou seja, francês.([23]) Certamente que a avaliação dos diplomatas da situação política e social da América Latina como um todo e do Brasil em particular passa pela imagem que têm de sua própria civilização e cultura; as relações que estabelecem, as imagens de que se servem têm a ver com seu próprio universo mental.([24])

No momento em questão, a maior parte das recriminações dos diplomatas parece ter sua origem na ausência de um regime republicano democrático no Brasil, nos moldes daquele que conheciam na França. Vários brasileiros fazem o mesmo tipo de críticas desde a proclamação da República e de forma mais aguda a partir dos anos vinte ([25]); muitas dessas se mantêm até nossos dias, devido a problemas estruturais e às aspirações e desejos que desde então existiam de um regime realmente democrático.

É importante pensar-se o imaginário em uma mais longa duração; no caso francês, é fundamental voltar ao século XVIII e sua revolução. Segundo Pierre Milza, "Na França, o sentimento de ter sido a primeira, entre as nações do velho continente, a incarnar os valores progressistas de liberdade, de soberania popular, de respeito dos direitos do homem etc. durante dois séculos sempre justificou um intervencionismo nos negócios da Europa e do mundo; isso está mais ou menos restrito hoje em dia ao campo da cultura e da afirmação de princípios, mas durante muito tempo serviu de álibi para aqueles que concebiam a presença exterior de nosso país de uma forma mais concreta."([26]) Para Gérard Noiriel, "A perfeição francesa é o critério essencial a partir do qual mede-se a evolução do mundo. Nessa perspectiva, a nacionalidade é sempre definida em termos de *ausência* ou *falta*".([27])

Na verdade, dificilmente poder-se-ia esperar do corpo diplomático francês um distanciamento, um recuo etnológico, com um relativismo que surgira nos relatos de viagem e nas sociedades geográficas dos séculos XVIII e XIX ([28]). Pode-se aventar que o mundo ainda não era a aldeia global da revolução mediática – a qual exibe constantemente povos e culturas uns para os outros – embora esse fato não pareça ter contribuído para romper preconceitos tão arraigados. Deve ser em especial relevante o fato de que a preparação para essa função não se fazia através de uma formação universitária. A profissionalização da "carreira", com o fim de um recrutamento de amadores por meio de uma severa seleção, com conhecimentos sólidos e extensos nas disciplinas fundamentais – história, geografia, direito, economia – iniciou-se a partir de 1945.([29])

Assim, na crítica à organização política brasileira existe um etnocentrismo muito forte, pelo qual tudo que é diferente é tido como inferior, pois o já apontado etnocentrismo tem uma pretensão de universalidade de seu conteúdo particular,

a mais das vezes nacional.(30) Como já se viu, há também na correspondência exemplos de esforços de compreensão, talvez parte de outras tradições francesas, que alguns remontam a Montesquieu.(31) Percebe-se influências de um determinismo geográfico, que se poderia imputar a Friedrich Ratzel, embora ele tenha trabalhado pouco o clima como fator causal.(32) Por vezes, e talvez aí o plano individual domine quase que totalmente a interpretação, encontramos padrões morais bastante rígidos e idealizadores da forma de se fazer política.

O etnocentrismo francês em particular foi muito acentuado nos cidadãos franceses em geral pela sua formação escolar, em especial em seus cursos de história e educação cívica. O governo da III República, procurando construir para seus cidadãos uma identidade nacional, forjou de sua história um percurso finalista, progressivo e vitorioso, que culmina no final do século XIX com um Estado-Nação republicano e civil. Essa visão acaba por relativizar e justificar as conturbações do primeiro século da história republicana francesa, com suas idas e vindas da monarquia para a república, com o importante peso político do Exército, com a presença forte da Igreja, os quais somente parecem desaparecer de forma mais efetiva depois do *Affaire Dreyfuss*, no final do século. Em suas críticas, os diplomatas, de forma genérica, esquecem o que foi esse tumultuado primeiro século republicano francês (sem falar nas instabilidades políticas posteriores) e não permitem um tipo de percurso semelhante para o Brasil, sendo exceção aqueles que pensam ou abrem espaço para percursos diferentes ou para os *pays neufs*.

Os manuais foram muito importantes nessa educação republicana e leiga da III República. No limite, podemos imaginar que alguns desses diplomatas estudaram num desses manuais, o de Théodore Barrau *La Patrie: Description e Histoire de la France* (Paris, 1894) – ou outro semelhante – que diz: "A nação francesa, da qual temos a felicidade de fazer parte, é entre todas as nações a mais civilizada e a maior; ela é ao mesmo tempo a mais polida, sua cortesia é célebre em todo o universo. Os franceses são o povo mais sociável da terra; eles têm uma imaginação viva, ardente, inventiva, que lhes permite conceber os projetos os *mais corajosos e encontrar soluções nas circunstâncias as mais aventurosas*; eles são de uma bondade, uma honestidade, uma lealdade naturais e uma generosidade sempre pronta a acolher os desafortunados e a esquecer as injúrias, como também são de uma maravilhosa aptidão para as ciências e as letras e um gosto refinado nas artes; (são de) uma coragem fervorosa, um espírito natural que se manifesta nas mais notáveis tiradas".(33)

Assim, a exaltação do sentimento nacional está claramente presente no imaginário europeu e francês há muito tempo e a questão de um *carácter nacional*

está aí contida. Os citados Renouvin e Duroselle, bem mais tarde, ainda referendam uma preocupação em caracterizar o carácter nacional: "Entre os franceses, a atividade do espírito, o desejo de trocar idéias sobre os problemas da atualidade, o gosto pelas discussões, mesmo que resulte somente em crítica negativa; mas também o individualismo, o espírito de independência, que não se dobram voluntariamente a uma disciplina coletiva, o apego ao solo, que torna difícil a emigração, enfim, uma tendência fundamental que, apesar das aparências, pemanece *conservadora*, porque estática; o espírito francês concebeu o desenvolvimento da civilização dentro do quadro de algumas idéias básicas – aquelas que eram impostas pela *razão*".([34])

Para compreendermos os diplomatas como sujeito coletivo – e especialmente para que não os vejamos de forma demasiadamente negativa – devemos nos lembrar da muito antiga *regra de Heródoto* de que nos fala Tzvetan Todorov: em geral, na situação *nós e os outros*, os primeiros se cobrem de elogios, enquanto depreciam os outros... É também preciso pensar que "as categorias do imaginário, em matéria de mundo exterior, se articulam em torno de módulos (igualmente) binários, que interferem entre si: força-fraqueza, proximidade-distância, amigo-inimigo, diabo e bom Deus...".([35]) Finalmente, é também preciso pensar que, no reverso de uma atitude sobranceira da crítica francesa, encontra-se um complexo de colonizados dos brasileiros, cuja longa duração chega até nossos dias, mas do qual não trataremos aqui.

Notas

1 Para algumas reflexões sobre a problemática, ver BORGES, Vavy P. *Tenentismo e Revolução Brasileira*, São Paulo: Brasiliense, 1992; em especial, capítulos 3 e 4. Para reflexões iniciais sobre a historiografia da chamada Primeira República até o Estado Novo (1889-1937), ver BORGES, Vavy P. A "história da República": um objeto, alguns temas, alguns conceitos, *Primeira Versão*, IFCH/UNICAMP, No. 31, 1991.

2 Um guia bastante útil nos introduz a essas fontes que vêm do século XIX. Ver Pascal Even, Guide des Sources de l'Histoire du Brésil aux Archives du Ministère français des Affaires Étrangères, *Travaux et Mémoires de l'Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine*, No. 38, Université de Paris III, Collection Textes et Documents, Institut de l'Amérique Latine, Paris, 1987. A documentação diplomática sobre os anos trinta-quarenta de nosso século foi bastante desfalcada, pois muitos *dossiers* desapareceram durante a Segunda Guerra Mundial; no Quay d'Orsay-Ministère des Affaires Étrangères, em Paris, estão as fontes consultadas (cartas, relatos, telegramas, cópias de jornais brasileiros e internacionais), da *Sous-série B-Amérique 1930-1940 (anciènne serie B)-Affaires Politiques, volumes 109-114, Situation Intérieure* (parte de um conjunto maior, *Série Amérique 1918-1940*). Trabalhos empreendidos por

uma equipe interdisciplinar constituíram recentemente um banco de dados, graças ao apoio do "Projet France-Brésil", que pode ser consultado em Paris na Maison des Sciences de L'Homme e em São Paulo, no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo; ver *Cahiers du Brésil Contemporain* No. 12: *France-Brésil*, (org. Mario Carelli), Paris: décembre 1990.

3 Para o tema e o período, ver CARELLI, Mario, *Cultures Croisées: Histoire des échanges culturels entre la France et le Brésil de la découverte aux temps modernes*, Paris: Nathan, 1993. Ver também duas pesquisas sob a orientação da Prof. Kátia de Queiroz Mattoso, na Universidade de Paris IV, que usam as mesmas fontes: FRANCK, Camille. *Les Conséquences des Influences Étrangères sur la politique intérieure et extérieure du Brésil (1930-1945) d' àpres les Archives du Quai d' Orsay*, (Mémoire de Maîtrise, année 1991); ainda SIMON, Roger. *L'image du Brésil dans la France des années 30: presse et diplomatie. 1930-1938* (Mémoire de D.E.A, juin 1993). Na p. 52, Simon faz uma lista dos representantes da França no Brasil nos anos 1930-1938, com algumas das datas de sua entrada em serviço.

4 De uma forma geral, a atividade informativa diplomática "engloba, em termos práticos, enorme leque de modalidades de *papéis*: telegramas, despachos telegráficos, ofícios, despachos, memoranda, informações, maços básicos, etc..." (CANIZIO, Marcia J. "'Fazendo' diplomacia", resenha do livro de José Antonio de Macedo Soares, *História e informação diplomática*, Brasília: IPRI, 1992, em *Estudos Históricos 12 - Globalização*, 1993, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, julho-dezembro.)

5 Ver René Rémond, "Situation de l'Histoire en France", em RÉMOND, René. *Être historien aujourd'hui*, UNESCO-ERES, Paris: 1988, p. 35. O trabalho foi apresentado em congresso de historiadores europeus, americanos, africanos, chineses e japoneses. O tema já clássico da imagem dos povos parece em pauta entre os historiadores. Um colóquio realizado no Institut d'Histoire du Temps Présent em Paris mostrou uma pluralidade de pesquisas em diversos tempos e espaços. Ver FRANK, Robert (dir.). Images et Imaginaires dans les Relations Internationales depuis 1938, *Les Cahiers de L'Institut d'Histoire du Temps Présent*, No. 28, Paris, I.H.T.P., juin, 1994. Um outro encontro internacional em outubro de 1995 em Paris se intitula: "L'Europe des Politesses et le Caractère des Nations: Regards Croisés".

6 Para uma discussão atual sobre imaginação social ver BACZKO, Bronislaw. "Imaginação Social" em *Enciclopédia Einaudi* vol.5 - *Anthropos-Homem*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, s.l., 1985., p. 296-332. No item, o autor faz um percurso histórico do tema e também apresenta estudos de caso. Nesse artigo encontramos, na p. 309, a definição acima, extraída de ANSART, Pierre. *Les Ideologies Politiques*, Paris: P.U.F., 1974.

7 Também a psicologia social, a sociologia e a ciência política e finalmente a filosofia política influenciaram por seus objetos e métodos a história política. Podem nos introduzir a esta nossa problemática, entre outros: TODOROV, Tzvetan. *Nous et les Autres: la réflexion française sur la diversité humaine*, Paris: Seuil, 1989; SEGALEN, Martine. *L'autre et le semblable: Regards sur l'ethnologie des societés contemporaines*, Paris: Presses du CNRS, 1989.

8 Ver o item THOBIE, J. "Relações Internacionais" em BURGUIERE, A. *Dicionário de Ciência Histórica*, Rio de Janeiro: Imago, 1993.

9 Ver MILZA, Pierre. "Politique Intérieure et Politique Étrangère" em RÉMOND, René (dir.). *Pour une Histoire Politique*, Paris: Seuil, 1988, p. 322-323.

10 Para relações internacionais, o clássico na área é: RENOUVIN, Pierre, DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introduction à l'Histoire des Relations Internationales*, Paris: Armand Colin, 4e édition mise à jour en 1991. Ver para uma visão introdutória, SIRINELLI, Jean-François (dir.). *La France de 1914 à nos jours*, Paris: PUF, 1993, com ótima bibliografia. Ver também HUNTZINGER, Jacques. *Introduction aux Relations Internationales*, Paris: Seuil, 1987, p.238-245.

11 Segundo Milza, "C'est par réference au *péril bolchevik* que la majorité des Français porte au pouvoir le Bloc National au printemps 1919 et c'est en partie pour des raisons identiques que des nombreux radicaux cessent en 1937 de soutenir le goiuvernement du Front Populaire". Ver MILZA, Pierre, *op.cit.*, p.342.

12 Ver RÉMOND, René. *Notre Siècle de 1918-1991*, Paris: Fayard, 1991, Nouvelle édition augmentée, Cap. VI, p. 126.

13 Ver DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Histoire Diplomatique de 1919 à nos jours*, Paris: Dalloz, 1993 (11ème édition).

14 O cônsul em São Paulo, Pingaud, é citado por várias vezes no recém-publicado romance *Café Pequeno*, de Zulmira Ribeiro Tavares (Companhia das Letras, 1995), que trata da elite da sociedade paulistana dos anos trinta.

15 Para um trabalho sobre a representação dos interesses franceses no Ceará no século XIX através da diplomacia, ver TAKEYA, Denise M. "Comércio e Diplomacia: o Corpo Consular Francês na Expansão Comercial da França para o Brasil no Século XIX", em *Pós-História - Revista de Pós-Graduação em Historia*, Assis, v. 2, 1994, UNESP, p. 221-236.

16 A Missão Militar Francesa foi contratada pelo governo brasileiro em 1919, constituída por mais ou menos 30 instrutores, que deram cursos de Aperfeiçoamento de Oficiais e de Estado-Maior. A historiografia recente mostra sua influência ao facilitar a centralização das decisões de cúpula, mas que se efetiva somente após 1930; um dos especialistas afirma não ser possível estabelecer relações entre a missão e os movimentos de rebeliões dos militares de patente mais baixa freqüentes nesse período. Ver DRUMMOND, José A. *O Movimento Tenentista: a Intervenção Política de Oficiais Jovens*, Rio de Janeiro: Graal, 1986, p.67-69; esse autor retoma especialistas brasileiros e estrangeiros no tema. Na França, ver entre os trabalhos de Paris IV sob a direção da Professora Katia de Queiroz Mattoso, MALGRAS, Philip-Michel. *La mission militaire au Brésil (1918-1925)*, (Mémoire de Maîtrise, 1992).

17 A tradição desse *attachement* é algo bem conhecido e que deve ser pensada na longa duração; Mario Carelli demonstra-o com muitos exemplos. Também o faz José M. de Carvalho, ao destacar que as manifestações republicanas no Rio de Janeiro sempre terminavam com o canto da Marselhesa e eram freqüentemente feitas no dia 14 de Julho; ele cita o *desespero* do embaixador francês com o fato; ver CARVALHO, José M. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*, São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p. 168, nota 5. Por ocasião do Congresso do Bicentenário

da Revolução Francesa na Sorbonne em Paris, em julho de 1989, alguns brasileiros apresentaram trabalhos sobre essa temática.

18 C. Franck afirma que, na disputa de influências internacionais no Brasil, "La France jouit d'un atout de poids qu'elle manie avec dextérité: les relations personelles", seja no uso do *budget* de propaganda no plano cultural, seja na imprensa e no rádio, seja na adulação dos francófilos através, por exemplo, da concessão da Légion d'Honneur. Acaba por sentenciar inexoravelmente: "La France commet l'erreur de renforcer son influence sur des gens déjà gagnées à sa cause, sans chercher à en attirer véritablement de nouveaux. Elle ne touche par ses réceptions qu'un monde extrêmement confidentiel, et contribue à diffuser d'elle l'image d'un pays mondain, élitiste et décadent". (Ver FRANCK, C., *op.cit.* p. 31-37). Um memorialista francês informa: "Nessa época a sociedade carioca era relativamente restrita (...) Todo mundo se conhecia. A vida social era animada pelas Embaixadas e pela Missão Militar francesa". Ver CADIER, Roger. *Souvenirs d'un carioca honoraire"*, Paris: Nouvelles Éditions Latines, 1982, p. 22-23.

19 O exagero sobre o perigo comunista no Brasil é também indicado pela Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro; ver CANCELLI, Elisabeth. *O Mundo da Violência: a Polícia da Era Vargas*, Brasilia: EDUNB, 1993, p. 88-89.

20 A historiografia sobre o movimento operário mostra a criação da carteira de trabalho como um instrumento de controle sobre os trabalhadores. Ver, entre outros, MUNAKATA, Kazumi, *A Legislação Trabalhista no Brasil*, São Paulo: Brasiliense, 1982.

21 Digo *parecia* porque, na prática política, mesmo os mais ferrenhos adversários dos militares no poder - os *ilustrados* democráticos paulistas, no dizer de sua estudiosa M. Ligia C. Prado - recorrem aos militares quando lhes parece necessário. Dois bons exemplos que mostram a relatividade dessa divisão teórica no período em questão são a revoulção paulista em 1932 e em 1937 o apelo de Armando Salles para que uma intervenção militar garanta sua possibilidade de chegar à presidência. Exemplo posterior é todo o golpismo udenista, partido em parte formado por antigos *democráticos*.

22 A presença de missões francesas no Brasil é antiga, desde a primeira missão vinda para organizar a Força Pública do Estado de São Paulo, em 1906; uma segunda missão para o mesmo Estado teve lugar em 1919.

23 "Au fond, l'image de l'Autre est une image prétexte pour parler de soi. Les défauts et les qualités de l'Étranger-type sont des faire-valoir des qualités que l'on s'arroge (...) L'auto-image, créatrice d'identité, se nourrit de ses *xénotypes* (...) en France, où la vision mondiale s'impose difficilement, où la lunette reste nationale...". Ver FRANK, Robert (dir.), *op.cit.*, p. 7-9. "En France, la conscience d'un statut de puissance se double du sentiment d'une incontestable superiorité intellectuelle; le dialogue politique et culturel ne s'établit qu'avec des États dont la puissance mérite attention". Ver MARES, Antoine. "La vision française de l'Europe Centrale au XX. siècle" em FRANK, Robert (dir.), *op.cit.*, p. 136.

24 Como parte fundamental do imaginário social europeu sobre as Américas e o Brasil são assinaladas, desde a colonização até os nossos dias, a presença e a atração do

exotismo, ligadas diretamente ao estranhamento de culturas e civilizações diferentes. Abrindo uma senda em exemplo erudito, Sérgio Buarque de Holanda mostrou, já nos fins dos anos cinqüenta, até que ponto, no momento das grandes navegações e descobertas, pode-se organizar, em torno de uma imagem difusa do Éden e em um fecundo esquema, a maior parte dos fatores que presidiram a ocupação européia do Novo Mundo. Ver HOLANDA, Sérgio B. de. *Visão do Paraíso: os motivos edênicos no Descobrimento e na Colonização do Brasil*, São Paulo: Cia. Editora Nacional/ EDUSP, 2a. edição revista e ampliada, 1969. Ver também CAMPOS, Pedro M. "Imagens do Brasil no Velho Mundo" em *História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo II *O Brasil Monárquico 1o. vol.: O Processo de Emancipação*, São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.

25 Um bom exemplo da crítica desses anos é CARDOSO, Vicente Licínio (org). *À Margem da História da República*, com Introdução de Alberto Venâncio Filho, Brasília: Câmara dos Deputados/EDUNB, 1981, dois tomos. É uma reedição de textos de famosos intelectuais da época, importante para o pensamento político brasileiro.

26 Ver MILZA, Pierre, *op.cit.*, p. 329.

27 Ver NOIRIEL, Gérard. "La question nationale comme objet de l'histoire sociale" em *Genèses (Sciences Sociales et Histoire): Le National* - 4, Mai 1991, Calmann-Lévy, p. 75.

28 Um exemplo entre outros: "Seria uma injustiça julgar-se um país novo, cuja história como nação independente é recentíssima e que, como todos os outros países da América, foi originalmente povoado por uma população que tinha como única virtude o amor do lucro, tanto quanto as outras velhas nações européias, nas quais o lento curso dos séculos criou a civilização atual, sem dúvida superior, mas que tem ainda bastante sombras". Ver ALLAIN, Émile. *Rio de Janeiro: quelques données sur la capitale et sur l'administration du Brésil*, Paris/Rio de Janeiro: Bibliothèque des Deux-Mondes/Livraria Internacional, 1886, Préface, p. VII.

29 Ver MERLE, Marcel. *La Politique Étrangère*, Paris: P.U.F., 1984, p. 29.

30 Para essas questões do etnocentrismo ver a obra já citada de Tzvetan TODOROV.

31 Michel Trebisch afirma que existia na França "une véritable politique culturelle extérieure, destinée a appuyer et relayer la diplomatie et pesant donc, à la charnière du culturel et du politique, sur les représentations du monde"; menciona dois secretários gerais do Quai d'Orsay inspiradores dessa política, Philippe Berthelot e Alexis Léger ou Saint-John Perse (1920-1933 e 1933-1940). Mas até o estádio atual da pesquisa os documentos lidos não revelaram traços significativos dessa política aqui no Brasil. Ver "Internationalisme, universalisme et cosmopolitisme: les représentations du monde dans les milieux intellectuels français, d'une guerre à l'autre" em FRANK, Robert (dir.), *op. cit.*, p. 13-28.

32 No campo da interpretação histórica, Lucien Fèbvre vai, em 1922, colocar-se contra Ratzel e "suas generalizações ambiciosas". Pierre Renouvin, nos anos sessenta, retoma a reflexão sobre a influência do clima na saúde, nos modos de vida, no temperamento, e conclui com Fèbvre que nada de mecânico se pode estabelecer como influência de chuvas e temperatura na vida das sociedades.

33 Ver CITRON, Suzanne. *Le Mythe National: l'Histoire de France en Question,* Paris: Les Éditions Ouvrières/EDI, 1987, - Epígrafe da contra-capa.

34 Ver RENOUVIN, Pierre, DUROSELLLE, Jean-Baptiste, *op.cit.*, Capítulo "Les mobiles des nationalismes", p. 227. Esses historiadores, conforme apontado acima, procuram mostrar inúmeros fatores que influenciam o sentimento nacional, como *território, raça, língua, lembranças históricas, tradição, civilização intelectual, religião,* condições econômicas.

35 Ver FRANK, Robert, *op. cit.*, p. 8.

Nota

A Mongólia: um novo ator no nordeste asiático

AMAURY PORTO DE OLIVEIRA *

A 28 de março de 1995, o Embaixador brasileiro em Pequim apresentou, em Ulan Bator, credenciais acreditando-o como Embaixador do Brasil também junto ao Governo da Mongólia. Formalizara-se o processo iniciado em 1987, quando os dois países anunciaram a decisão de estabelecer relações diplomáticas. Para o Brasil, era um desdobramento a mais da permanente tendência universalista da diplomacia brasileira. Mas o gesto dá ensejo a que atualizemos nossa informação sobre o país asiático.

Pátria de Gêngis Khan, fundador no século XIII do mais vasto império que conheceu a história, a Mongólia atravessou depois, reduzida às suas dimensões originais, vários séculos como país tributário do Império Chinês. Na ótica de Pequim, distinguia-se entre a Mongólia Interior e a Mongólia Exterior para indicar a inclusão da primeira nos limites da soberania chinesa. Com a derrocada do Império dos Ch'ing, diante da revolução republicana de 1911, a Mongólia Exterior declarou-se independente e, durante uma década, oscilou entre o alinhamento com a Rússia czarista e o novo regime chinês. Em 1921, estava definido o perfilamento com a revolução bolchevique e, em 1924, era proclamada a República Popular da Mongólia, o segundo Estado comunista do mundo.

Ressalta daí que a existência das duas Mongólias não é fruto de circunstâncias políticas recentes, como no caso das duas Coréias e outros. As duas Mongólias têm o Deserto de Gobi a separá-las e expressam as histórias diferentes de tribos e clãs mongóis marcadamente distintos. Não deixa, porém, de ocorrer hoje uma certa movimentação unionista, que abarca inclusive populações da Federação Russa, em virtude de identidades lingüísticas e traços

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (2): 170-172 [1995].

* Pesquisador do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

culturais comuns entre as diversas regiões. As tradições mongóis estão mais refinadas na zona de soberania chinesa, já que a política de nacionalidades da República Popular da China mostrou-se mais flexível que a da URSS. Em vez de se desgastarem buscando sinizar as minorias, os chineses as mantinham num mar de hans. Na Região autônoma da Mongólia Interior vivem, hoje, 18 milhões de hans e 3 milhões de mongóis.

Primeiro país fora da URSS a adotar o modelo leninista, a Mongólia foi dos primeiros a reagir a novos ventos soprados por Gorbachev. O discurso de Vladivostok (1986) impulsionou a Mongólia a cooperar com as propostas gorbachevianas para a Ásia: segurança continental, zonas sem armamento nuclear, zonas de paz e cooperação. À medida que foram sendo retiradas as consideráveis forças soviéticas, a Mongólia foi-se abrindo para o mundo: no ano de 1987 viu o estabelecimento de relações diplomáticas com os EUA e a busca de integração com o Movimento dos Não-Alinhados.

Logo tomariam impulso, no plano interno, as reformas dos sistemas político e econômico. Uma sessão plenária do Comitê Central do PRPM (Partido Revolucionário do Povo Mongol), em dezembro de 1988, fez papel de divisor de *águas entre* a velha *Mongólia* e a *nova. Constituiu-se na época um partido de* oposição, que faria dos anos seguintes palco de manifestações populares em prol de eleições livres, sufrágio universal, economia de mercado, proteção dos direitos humanos etc. Iniciou-se no Parlamento o debate por uma nova Constituição, finalmente adotada em janeiro de 1992.

A Mongólia tornou-se uma democracia parlamentar, unicameral. O Presidente da República é eleito por voto popular direto, mas suas funções são sobretudo simbólicas. O verdadeiro poder cabe ao Legislativo, de 76 membros, do seio dos quais sai o Primeiro Ministro.

Mais árdua vem sendo a marcha para a economia de mercado, não tanto por embaraços ideológicos, mas tendo em vista a grande pobreza do país. Com pouco mais de 1,5 milhão de quilômetros quadrados e população em torno de 3 milhões de indivíduos, 800 mil dos quais vivem em economia pastoral, a velha Mongólia era carregada pelo Conselho de Ajuda Econômica Mútua-CAEM (COMECOM no Ocidente), com cujos membros conduziam-se 90% das trocas comerciais do país. A URSS supria quase 50% do orçamento do Estado mongol, fornecendo também petróleo e outros insumos primários em condições favorecidas. A Rússia continua a ser o principal parceiro comercial, mas exige agora preços do mercado internacional. O segundo parceiro comercial é a China, que vem aumentando suas importações de cobre, madeiras e produtos animais (os principais itens da exportação mongol), além de ter aberto um canal livre de

direitos para o comércio exterior da Mongólia, pelo porto de Tianjin. Ulan Bator vem implementando um cuidadoso jogo de balanceamento entre Moscou e Pequim, a fim de não recair na dependência de um ou outro dos seus poderosos vizinhos.

A perda das muletas do CAEM pôs a nu, no entanto, a fraqueza básica da economia mongol. A julgar por análise do FMI, o nível de vida da população urbana, concentrada maciçamente em Ulan Bator, reduziu-se brutalmente, e a renda *per capita* veio a ser medida em 100 dólares. Entrou em cena o Japão, que é hoje o terceiro parceiro comercial e o principal supridor de ajuda financeira. O Japão organizou e chefia o Comitê Internacional de Ajuda à Mongólia, com participação de agências multilaterais e de alguns países europeus. Em 1994, pela primeira vez desde vários anos, a economia da Mongólia registrou um crescimento: 2 por cento.

Embora situada no coração da Ásia, a Mongólia esteve durante setenta anos vinculada ao Leste Europeu. Tem-se tornado visível, nos últimos anos, a preocupação com acentuar o caráter asiático do país. Intensificam-se as relações de todo tipo com os países da Ásia, em particular as economias em desenvolvimento do Sudeste Asiático. Toma impulso o estudo dos idiomas japonês e coreano. Um vôo direto Ulan Bator-Tóquio, liberado de eventuais injunções russas ou chinesas, foi inaugurado em 1994.

Resenhas

Novos estudos de Relações Internacionais

WATSON, Adam. *The Evolution of International Society; a Comparative Historical Analysis.* London and New York: Routledge, 1992, 337 p.

BULL, Hedley, WATSON, Adam (org.). *L'Espansione della Società Internazionale.* Introdução de Brunello Vigezzi. Milano: Jaca Book, 1994, 473 p. Título original: *The Expansion of International Society.*

MADDISON, Angus. *L'Économie mondiale au 20e siècle.* Paris: OCDE, 1989, 159 p.

MADDISON, Angus. *L'Économie mondiale, 1820-1992; analyse et statistiques.* Paris: OCDE, 1995, 274 p.

GIRAULT, René. *Histoire des relations internationales.* T. I: *Diplomatie européenne et impérialismes, 1871-1914* (1979). T. II, em colaboração com FRANK, Robert: *Turbulente Europe et nouveaux mondes, 1914-1941* (1988). T. III, em colaboração com FRANK, Robert e THOBIE, Jacques: *La loi des géants, 1941-1964* (1993). Paris: Masson.

ZORGBIBE, Charles. *Histoire des relations internationales.* T. I: *1871-1918* (1994); T. II: *1918-1945* (1994); T. III: *1945-1970* (1995); T. IV: *1970 à nos jours* (1995). Paris: Hachette.

PAILLARD, Yvan G. *Expansion occidentale et dépendance mondiale; fin du XVIIIe/1914.* Paris: Armand Colin, 1994, 341 p.

LELLOUCHE, Pierre. *Le Nouveau Monde; de l'ordre de Yalta au désordre des nations.* Paris: Bernard Grasset, 1992, 532 p.

CALVOCORESSI, Peter. *World Politics since 1945.* London and New York: Longman, 1993, 753 p.

NEVAKIVI, Jukka (org.). *Neutrality in History; La neutralité dans l'histoire.* Helsinki: SHS/FHS, 1993, 335 p.

Enquanto a literatura acerca das relações internacionais dos anos noventa debate as novas tendências da globalização, da regionalização e da desordem das nações, além de voltar-se para o fenômeno do multiculturalismo e de seus efeitos sobre a política exterior dos Estados, uma nova orientação vem sendo impressa por estudos consistentes e bem fundados que buscam no passado

elementos empíricos e conceituais com que se possa avançar com mais segurança na sua compreensão. São cientistas políticos e historiadores das relações internacionais que se refugiam num "curso subterrâneo" de análise, onde se encontram, segundo Brunello Vigezzi, para trabalhar na fronteira da interdisciplinaridade, um método que vem revelando extraordinária fecundidade.

Com a publicação de *The Expansion of International Society* e de *The Evolution of International Society*, pode-se falar numa escola inglesa de análise das relações internacionais comparável pela influência ao grupo do Institut Pierre Renouvin da velha Sorbonne, mais conhecido entre brasileiros. Com efeito, durante vinte e cinco anos, a partir de 1959, o British Committee on the Theory of International Politics reuniu um grupo de cientistas políticos voltado para o estudo das relações internacionais com diretrizes metodológicas próprias: fé nos clássicos do passado, ênfase no papel do Estado soberano, visão que acentua o duradouro e o previsível, prevalência da continuidade sobre a mudança, da ordem sobre a anarquia, em suma, construção da teoria das relações internacionais sobre a base empírica da História. Esse grupo foi alojar-se na London School of Economics, junto à qual criou-se o Department of International History, dirigido até sua recente aposentadoria por Donald Watt.

A escola francesa elaborou duas categorias explicativas que perpassam a *Histoire des relations internationales* publicada em oito volumes por Pierre Renouvin e recentemente reeditada em três grossos volumes por René Girault, categorias que impregnam também os livros acima referidos com que o grupo de Girault efetua o *aggiornamento* do conhecimento: forças profundas e homens de Estado, sistema de causalidade e sistema de finalidade na expressão de Jean-Baptiste Duroselle, são as determinações essenciais das relações internacionais nos últimos séculos. O British Committee, por sua vez, desenvolveu outro prisma de análise com a elaboração e a diferenciação consistente dos conceitos de sistema internacional e de sociedade internacional. Os franceses investigam as relações internacionais com ênfase sobre as determinações econômicas, psicológicas e políticas, ao passo que os ingleses dão ênfase aos fatores culturais que moldam as sociedades e condicionam a conduta de seus governantes.

Assim, mais do que expressão da evolução do capitalismo no século XIX, o sistema internacional global que se concretiza pela primeira vez na história naquele século, destila princípios, práticas, instituições, regras, comportamentos que fluem da singular e única cultura européia – a sociedade internacional européia. Este sistema será instrumento poderoso de dominação do Ocidente, servindo aos interesses de suas matrizes, em razão da superioridade econômica e tecnológica dos europeus e de seus associados. Nenhum sistema de Estados,

na Antiguidade e na Idade Média, evoluíra para uma sociedade internacional com capacidade de impor ao mundo seus padrões e valores, como ocorreu com a sociedade dos Estados europeus, amadurecida em sua evolução da Renascença ao século XIX. Da Idade Média ao final do século XX, Watson joga com a imagem da oscilação pendular para explicar a dinâmica da ordem internacional. As relações internacionais são examinadas em seu movimento pendular entre um extremo e outro do espectro, a hegemonia absoluta e a independência absoluta. Na Idade Média, o pêndulo situava-se no extremo hegemônico da cristandade e do império que exerciam controle sobre as comunidades. O *stato* italiano da Renascença rompeu com esse sistema, reivindicando a autonomia e a soberania em assuntos tanto internos como externos. Sua expansão sobre a Europa Ocidental levou à contestação da autoridade dos Habsburg, fazendo do século XVI um século de conflito entre a hegemonia e a independência. Desde então, as propensões para hegemonia ou para independência nas relações internacionais tiveram vasão, no primeiro caso, com os impérios (Habsburg, Luiz XIV, Napoleão), no segundo, com os foros internacionais (Vestfália, Utrecht, Viena). O dinamismo das relações internacionais se defronta, portanto, com o desafio de manter o sistema no ponto ótimo, aquele que realiza o equilíbrio entre a tendência hegemônica e a das múltiplas independências, única garantia de uma ordem internacional que se legitima pelos benefícios da paz e da estabilidade. O ponto ótimo correspondeu historicamente ao sistema de hegemonia coletiva do século XIX. Esta é a base realista da construção teórica dos ingleses.

The Expansion e *The Evolution* consideram o século XIX o período de maior relevância epistemológica para as relações internacionais de todos os tempos, por haver produzido pela primeira vez na História um sistema internacional global, que se estende ao século XX, embora modificado pela bipolaridade do segundo pós-guerra e pela nova era pós-bipolar. Em *Expansion occidentale et dépendance mondiale*, Paillard traça o itinerário da construção do mundo liberal de matriz cultural européia, demonstrando a relação instrumental, tão bem conceituada por Watson, entre expansão do sistema internacional europeu e dominação ocidental. Em outros termos: o Concerto Europeu, a organização dos Estados europeus do século XIX sob a forma de uma hegemonia coletiva, serviu de instrumento eficaz de expansão e dominação. Entre 1780 e 1914, segundo Paillard, os processos todos de expansão adquiriram ritmo acelerado e caráter universal, atravessando três grandes fases: entre o fim do século XVIII e o início do XIX, a independência das Américas feriu de morte as companhias de comércio do regime colonial clássico, provocou uma crise do colonialismo e incitou à prudência; o período central do século XIX (em torno de 1820-1860) corresponde aos avanços da revolução industrial, com seus efeitos sociais, o livre

comércio, as inversões que criam novas dependências, porém não foi um período de expansão colonial notável, em razão daquela prudência; entre 1870 e 1914, todos os fatores de dominação apresentam novo vigor e se derramam sobretudo sobre a África e a Ásia, dando origem histórica ao Terceiro Mundo.

As novas histórias das relações internacionais de Girault e Zorgbibe têm pouco em comum, além do ponto de partida cronológico, 1871. A idéia de considerar a era do incremento da produção, da concorrência e dos imperialismos como o ponto de partida das relações internacionais contemporâneas deve-se muito ao enfoque dos estudos franceses que privilegiam as chamadas forças profundas da história, mormente as econômicas. Ela difere, como se pôde observar, da linha inglesa de interpretação, que fixou no século XIX a chave de compreensão das relações internacionais de todos os tempos, com a maturidade de uma determinada sociedade internacional e sua expansão para um sistema universal.

Zorgbibe, um cientista político, analisa a evolução das relações internacionais em seus quatro volumes, dando ênfase a seus componentes fatuais e ideológicos de caráter político. Analisa, pois, o papel dos homens de Estado, seus desígnios, os processos decisórios, o que Duroselle define como sistema de finalidade das relações internacionais. Não vai a fundo no exame das determinações objetivas desses fins das políticas exteriores dos Estados.

Girault e seu grupo, além de tê-los em mente, procedem, como bons discípulos de Renouvin, ao exame exaustivo dos condicionamentos das relações internacionais, conjunturais e estruturais. A vinculação entre a diplomacia e as várias modalidades do imperialismo do século XIX permite tecer o quadro que precede a Primeira Guerra Mundial. A fragilidade da ordem de Versalhes, que mantém confrontações anteriores e dá margem ao aparecimento de um egoísmo generalizado das nações ao final do período, conduz a uma situação que se agrava pelos efeitos da depressão dos anos trinta e explode em mais uma guerra mundial, entre 1939 e 1945. O declínio da Europa, esboçado desde a primeira conflagração, consuma-se com a segunda e com sua exclusão do comando da ordem internacional, que passa a duas potências marginais, União Soviética e Estados Unidos. O sistema internacional do pós-guerra, embora herdeiro de padrões, valores, princípios e práticas anteriores, vive sob o império da lei dos gigantes, até meados dos anos sessenta. Dois traços fazem com que não mais expresse em sua pureza a sociedade internacional do século XIX: o novo ingrediente ideológico e a irrupção de valores, princípios e concepções que fincavam raízes no Terceiro Mundo. Também difere por consistir numa hegemonia dual e não numa hegemonia coletiva, que era o Concerto Europeu, acrescentaria Watson. Espera-se o último volume, cuja publicação foi anunciada para o ano de

1995 por Girault, para ver como esse grande mestre analisa a decadência do sistema bipolar e a gestação de uma nova ordem internacional nos anos noventa.

A preocupação com a transição dos anos noventa inspirou, aliás, Pierre Lellouche em seu estudo. Impressionado com a linearidade das interpretações sobre a evolução do sistema internacional desenvolvidas por Paul Kennedy em sua obra *The Rise and Fall of the Great Powers*, cuja edição francesa prefaciou, Lellouche investigou o pós-guerra, tentando demonstrar a hipótese da complexidade de agentes, forças e fatores condicionantes das relações internacionais, cujo ordenamento original fora traçado na Conferência de Yalta. Sua prospectiva para a nova ordem é menos triunfante e menos otimista, seu livro um combate contra os modismos que impregnam a literatura da ciência política, tais como singular hegemonia norte-americana, expansão universal da democracia e do liberalismo, alinhamento geral a uma concepção ou civilização, numa palavra, globalização de matriz capitalista. Os desafios a enfrentar com a administração da dissolução soviética e o novo papel da Rússia, a unidade alemã e o equilíbrio europeu, o crescimento do Japão e da China, as migrações internacionais dos países pobres para os ricos, o crescimento da população, da miséria e do armamentismo no Terceiro Mundo, a emergência dos nacionalismos e dos fundamentalismos tiram o brilho do que não teria passado de uma primeira vitória, a liberal, com que se deu partida na construção da ordem internacional do próximo século.

Menos carregada de preocupações é a nova edição do clássico *World Politics since 1945* de Calvocoressi, já saudado pela crítica como "Lúcida narrativa, estrutura coerente e ilustrada interpretação liberal" (*The Observer*). Com efeito, o autor manipula uma massa enorme de informações para descrever, em suas 753 páginas, a parte das grandes potências e a posição dos diversos continentes e países nas relações internacionais do pós-guerra. Um guia prático a conduzir o leitor através da rede de relações que se adensou a partir de 1945, em virtude da expansão das forças econômicas, da diversificação de centros de poder, do confronto e da negociação de interesses complexos por parte de Estados-nações cada vez mais numerosos.

Os estudos de relações internacionais contemporâneas exploram os dados estatísticos como elementos de informação indispensáveis para fundamentar hipóteses ou confrontar interpretações com a realidade. Os trabalhos de Girault e de Paillard são exemplos de adequada ilustração estatística para hipóteses interpretativas das relações internacionais. Sem a base estatística, dependendo da natureza das relações objeto de análise, cair-se-á inevitavelmente no ensaio estéril ou no discurso ideológico, uma das falhas em voga na literatura latino-americana acerca das relações internacionais. Os trabalhos de Maddison,

sobretudo *L'Économie mondiale, 1820-1992: analyse et statistiques*, representam um ponto de partida ousado no sentido de ordenar as estatísticas internacionais dos dois últimos séculos. O banco de dados estatísticos limita-se à medida do crescimento econômico, do desenvolvimento e da produtividade do trabalho. O autor estabelece a evolução e analisa fundamentalmente as variáveis do PIB, da população, do emprego e da produtividade do trabalho, sobre uma amostragem de 56 países para o longo período dos dois últimos séculos, mas avança igualmente sobre mais 143 países para o período recente, sobre os quais a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico-OCDE dispõe de dados. São raros os quadros relativos ao comércio exterior e aos fluxos financeiros internacionais nos dois últimos séculos. Maddison é, pois, solicitado a complementar suas estatísticas internacionais com levantamentos e ordenamentos que retratem as correntes comerciais e financeiras. Mais um livro!

Fazendo parte da amostragem dos 56 países, o Brasil é visto de forma comparativa no seio das variáveis construídas por Maddison. Observa-se, por exemplo, seu baixo desempenho histórico em termos de renda *per capita*, situado em nível inferior à média latino-americana e revelando pequena melhoria somente a partir dos anos 1970. O décimo PIB mundial em 1992 (2,7% do total), registrou uma queda histórica das exportações com relação ao PIB, ao transitar da economia agroexportadora para a industrialização: 11,8 % em 1870, 7,1% em 1929, 4,0% em 1950, 4,7% em 1992. Esse índice corresponde a um dos mais baixos entre os países modernos. Os Países Baixos exportavam em 1992 mercadorias correspondentes a 55,3% de seu PIB, a Alemanha 32,6%, o Canadá 27,2%, a França 22,9%, o Japão 12,4%, os Estados Unidos 8,2%. No longo período entre 1820 e 1992, a América Latina registrou o mais alto índice de crescimento bruto do PIB (3,0% ao ano em média) depois dos chamados países novos (Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, 3,6% em média), porém acima da Europa, Ásia e África e da média mundial (2,2%). A América Latina deu, pois, demonstração inequívoca de dinamismo econômico nesses dois séculos. Seu crescimento demográfico, 1,8% ao ano em média (1,2% para o mundo), sobrepondo-se à expansão das atividades, foi um dos fatores de desequilíbrio que não permitiram aparelhar seu perfil de desenvolvimento social com regiões avançadas.

A Comissão de História das Relações Internacionais, órgão vinculado ao Comitê Internacional de Ciências Históricas, organiza freqüentes colóquios científicos em todo o mundo, voltados para a análise de aspectos relevantes das relações internacionais contemporâneas. Seus atos são publicados em princípio, como ocorreu em 1994 com a publicação dos atos da Conferência Internacional sobre Estado e Nação realizada em Brasília (*Relações internacionais dos países*

americanos; vertentes da História, Brasília: Linha Gráfica, 1994, organização de CERVO, A. L. e DÖPCKE, W.). Nevakivi reuniu em *Neutrality in History* os atos de um colóquio realizado em Helsinki, em setembro de 1992. Especialistas de alguns países desenvolvem o tema sob aspectos gerais, como a evolução histórica do conceito de neutralidade (R. Frank), a neutralidade finlandesa (J. Nevakivi), suiça (A. Fleury), norte-americana (N. A. Graebner), sueca (T. Norman) e austríaca (L. Höbelt). Mais de uma dezena de neutralidades diante de conflitos internacionais foram objeto de análises, incluindo-se entre elas o estudo de Gerson Moura, "Dependent Neutrality: the Case of Brazil, 1939-1942", última contribuição do renomado historiador ao estudo das relações internacionais do Brasil, porquanto seu falecimento súbito após a Conferência tirou-o de nosso convívio. O último desses colóquios da Comissão foi realizado em Montréal em setembro de 1995. Aguarda-se a publicação de um volume sobre "Multiculturalismo e História das Relações Internacionais", reunindo as contribuições de quarenta especialistas que analisaram o tema, outra vez enfocando suas dimensões gerais e experiências específicas do impacto do multiculturalismo tanto sobre o curso das relações internacionais contemporâneas em seu conjunto quanto sobre a política exterior de determinados Estados.

Amado Luiz Cervo

Relações internacionais e política exterior: estudos argentinos

HEREDIA, Edmundo A. (org.). *América Latina: isla o arquipiélago*. Córdoba: Programa de Historia de las Relaciones Interamericanas, CIFFYH, 1994, 199 p.

BERNAL-MEZA, *Raúl. América Latina en la Economía Política Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994, 305 p.

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIO-NALES (CERIR). *La Política Exterior del Gobierno Menem*. Rosario: Ediciones CERIR, 1994, 398 p.

RAPOPORT, Mario, SPIGUEL, Claudio. *Estados Unidos y el Peronismo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994, 314p.

RAPOPORT, Mario (org.). *Globalización, integración e identidad nacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994, 382 p.

RAPOPORT, Mario, MUSACCHIO, Andrés. *La Comunidad Europea y el Mercosur: una evaluación comparada*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Historicas, Económicas y Sociales, 1993, 176 p.

SIEPE, R.; MONSERRAT, Lairò; GALE, N. *Perón y las relaciones con el Este*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1994,127 p.

SUKUP, Victor. *El Peronismo y la economía mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992, 142 p.

A eleição de Carlos Menem para a presidência da Argentina em 1990 marcou o início de uma nova etapa na política exterior daquele país caracterizada por significativas mudanças, por uma intensificação de seus laços no plano regional, particularmente com o Brasil e o Chile e, sobretudo, por um ativismo internacional sustentado na busca de um relacionamento privilegiado com os principais pólos de poder, notadamente com os Estados Unidos.

A nova postura em termos de política externa traduz percepções da nova elite dirigente sobre as transformações ocorridas no cenário internacional a partir do final dos anos oitenta, bem como sobre as bases nas quais deveria se assentar o imperativo reordenamento político, econômico e social do país. A política externa de Carlos Menem tem suscitado, além de calorosas controvérsias, uma intensa reflexão sobre seus postulados, objetivos e resultados, e sobre os desafios que deveriam confrontar a Argentina enquanto nação, o governo menemista enquanto condutor de uma nova estratégia de inserção externa e o peronismo enquanto força política aglutinadora das expectativas de transformação.

Esse intenso debate vem ensejando uma notável intensificação dos estudos sobre relações internacionais e política externa cuja proficuidade as obras em foco ilustram. As mesmas podem ser agrupadas em três categorias: estudos que denotam a preocupação em interpretar o quadro internacional e contextualizar oportunidades e riscos para a América Latina e para a Argentina em particular; estudos focalizando a política externa em seus condicionantes internos e externos; e, finalmente, estudos de natureza histórica sobre a evolução e as posições do peronismo frente aos principais atores e temas da economia política internacional desde a Segunda Guerra.

O livro de Bernal-Meza (1994) insere-se na primeira vertente. Nele o autor procede a uma análise das transformações internacionais e reflete criticamente sobre os paradigmas da globalização e da interdependência como ainda sobre o impacto dos mesmos sobre o discurso e a prática política na América Latina, assumindo a cada vez mais inusual e corajosa posição de propugnar pela necessidade de processos de desenvolvimento autocentrados e de políticas externas autônomas. A obra passa em revista as tendências de globalização e regionalização da economia mundial e dedica-se a aprofundar a contradição entre o que chama "o discurso da nova política" marcado por um viés globalizante e os fundamentos da verdadeira modernidade, esta, segundo o autor, já abortada na história e que cede lugar à "sociedade da desnacionalização", estabelecendo um claro contraponto ao modelo neoliberal posto em prática na América Latina.

Na parte final, Bernal-Meza discute os principais paradigmas de política externa, centrando-se no caso argentino para exemplificar as descontinuidades em que, nesse campo, incorrem os países em desenvolvimento, criticando, em particular, o realismo periférico por sua esterilidade em termos de princípios e de elementos normativos. Sua análise é muito interessante quanto à identificação e caracterização das distintas vertentes teóricas que orientaram a política externa argentina em diferentes momentos, sendo abertamente normativa.

A inserção da Argentina no contexto internacional, caracterizado pela dicotomia globalização-regionalização, está também enfocada no livro *Globalização, regionalização e identidades nacionais*, organizado por Mario Rapoport (1994). Trata-se, na verdade, de um estudo comparado a cargo de especialistas argentinos e canadenses do qual emergem importantes elementos de compreensão das experiências da Argentina e do Canadá e das perspectivas de ambos frente à globalização, à formação de blocos e aos impactos destes em termos do processo de formação de suas respectivas identidades nacionais.

A obra é de grande importância por permitir o estudo destes temas desde um enfoque interdisciplinar que revela, surpreendentemente, várias similitudes

e convergências históricas entre os dois países, as quais envolvem as condições iniciais de ocupação territorial e de formação de suas populações, o processo de construção do federalismo e as estratégias de industrialização perseguidas até a Segunda Guerra. Em que pesem as diferenças que a partir de então se estabeleceram entre suas respectivas trajetórias, Argentina e Canadá confrontam, no presente, desafios comuns: a associação com países maiores em esquemas de integração econômica e as tensões deles decorrentes, problemas afetos à identidade nacional e à construção de novo ordenamento político e econômico em nível continental. A obra recolhe da experiência particular de cada país e de seus aspectos comuns importantes elementos de compreensão das respostas aos desafios internos e externos que ambos confrontam no presente.

Outro exemplo de análise comparada, desta vez enfocando a experiência da integração européia e a evolução do MERCOSUL, é o livro *La Comunidad Europea y el Mercosur* (FIHES, 1993) que objetiva propiciar um amplo panorama do processo de integração e, a partir da trajetória da integração européia, sinalizar alguns desafios para a consolidação do MERCOSUL. Trata-se de uma obra rica em informações históricas e de natureza conjuntural, mas que são apresentadas situando as trajetórias da Comunidade Econômica Européia e do MERCOSUL de forma paralela.

Somente os dois últimos capítulos, dos nove que compõem a obra, analisam as relações entre os dois blocos. Neles apontam-se a falta de uma estratégia para orientar as relações comerciais, a centralidade que teve por várias décadas a política de ajuda ao desenvolvimento como canal de influência política por parte da CEE na América Latina e a necessidade de institucionalizar o diálogo inter-regional, tarefa na qual mesmo se tendo avançado significativamente nos últimos anos ainda cabem esforços para completar-se.

Já dentro de uma segunda vertente, a política externa do governo Menem é analisada com profundidade na obra editada pelo Centro de Estudios en Relaciones Internacionales (CERIR) da Universidad de Rosario. Trata-se de um livro que sedimenta um trabalho de pesquisa sistemática sobre os fundamentos e sobre os mais relevantes temas da política externa argentina. O livro está organizado com base nos principais eixos de parceria estabelecidos pelo governo Menem, enfocando, assim, as relações com os Estados Unidos, com o MERCOSUL, com os países europeus e da Ásia, tendo como paradigma o realismo periférico. A preocupação subjacente às análises que integram a obra é identificar os principais traços da política externa de Menem e as mudanças por ele introduzidas quanto a sua formulação e execução.

Embora se tratando de uma obra coletiva, os autores, em seu conjunto,

focalizam três variáveis que levaram à reformulação da política externa: o contexto internacional, a crise do Estado e o esgotamento do modelo de desenvolvimento, engendrando uma política exterior num processo de formulação mais complexo que envolve a crescente presença de acadêmicos, o recurso ao pragmatismo e a proeminência de considerações econômicas. Embora reconhecendo a importância de fatores domésticos, estes não são objeto de análise mais detida, afora referências esparsas sobre a influência imediata de alguns acadêmicos e de grupos e pessoas próximas ao Presidente Menem. Praticamente não há um tratamento sistemático dos fatores e das forças políticas internas que conformam e dão sustentação à atual política externa argentina.

Essa preocupação, contudo, é fundamental e transparece em um conjunto de estudos que toma o peronismo por referência e que constitui uma terceira categoria temática, como antes mencionado. Três livros nela se incluem: *El Peronismo y la economía mundial* (SUKUP, 1992), *Estados Unidos y el Peronismo*(RAPOPORT, SPIGUEL, 1994) e *Perón y las relaciones económicas con el Este*(SIEPE, MONSERRAT, GALE, 1994). Como importante elemento comum a ser destacado nas três obras está a preocupação em compreender como, em diferentes circunstâncias históricas, o peronismo engendrou estratégias de articulação externa com o objetivo último de arquitetar um modelo de Estado capaz de dar respostas às demandas da sociedade argentina.

Nesse contexto, as relações com os Estados Unidos no período 1949-1955 são focalizadas no livro de Rapoport e Spiguel (1994). O livro é de extrema importância por colocar em questão dogmas sobre as relações dos Estados Unidos com a América Latina e com a Argentina, em particular naquele período, bem como a própria tese de que o peronismo, naquele período, transitou de um nacionalismo autárquico para a ortodoxia econômica e para o pragmatismo em sua política externa. Com base em fontes primárias, a maior parte das quais inéditas, os autores reavaliam a importância das relações com os Estados Unidos para a agenda econômica e de política exterior do peronismo, identificando os grupos de interesse e as forças políticas domésticas que marcaram as posições de alinhamento mais estreito ou de confrontação com os Estados Unidos, demonstrando como as relações com a Argentina tiveram peso específico na formulação da estratégia norte-americana para a América Latina como um todo. O conteúdo da obra permite avaliar os antecedentes da atual política frente aos Estados Unidos contextualizando os debates mais recentes sobre a própria estratégia de inserção internacional e sobre o próprio conteúdo do ideário e da prática política do peronismo.

Por sua vez, o livro *Perón y las relaciones económicas con el Este*

(SIEPE, MONSERRAT e GALE, 1994) aborda os esforços de Perón no sentido de explorar parcerias alternativas em um contexto em que a Argentina confrontava graves dificuldades econômicas interna e externamente associadas à posição com relação ao principal centro hegemônico. Durante o segundo mandato de Perón ocorre, em conseqüência, uma intensificação das relações com os países do Leste, incluindo-se a China e a União Soviética, que é reconstituída e analisada detalhadamente a partir de um amplo conjunto de fontes documentais a maior parte das quais inéditas. O texto é complementado por dois interessantes apêndices: o primeiro é estatístico e permite acompanhar a evolução das relações econômicas e comerciais; o segundo é documental e detalha o conteúdo de várias das citações e fontes empregadas na pesquisa.

Em *El Peronismo y la economía mundial* (SUKUP, 1992), a reflexão sobre a trajetória do Peronismo frente aos desafios da inserção internacional da Argentina é ampliada e aprofundada. O livro percorre os três períodos durante os quais o peronismo esteve à frente do governo discutindo as estratégias econômicas postas em prática para articular a economia do país com a economia mundial. A reflexão é conduzida de forma a possibilitar o enquadramento da atual estratégia do governo Menem, a qual é interpretada como paradoxal e contraditória tanto com os fundamentos do próprio peronismo quanto com o objetivo de ampliar a presença e o espaço de atuação da Argentina no cenário internacional.

O livro é de sumo interesse também por enfocar os principais desafios econômicos no plano externo, as sucessivas respostas traduzidas em planos econômicos e por revelar como as considerações de política externa influenciaram a concepção e a implementação dos mesmos, com ênfase no Plano Cavallo. O autor, em consonância com Bernal-Meza, que escreveu o prefácio e o posfácio do livro, ressalta ao longo da obra a necessidade de adoção de um modelo de política exterior e de desenvolvimento com uma identificação própria, refutando modelos pré-concebidos como o chileno, e que sejam capazes de conferir à Argentina um papel genuinamente protagônico nos cenários regional e global.

Finalmente, *América Latina: isla o arquipiélago* (HEREDIA, 1994) concretiza um esforço original de investigação histórica voltado para a compreensão do papel das vias de comunicação nas relações entre diferentes regiões que conformam o espaço latino-americano. A obra compreende três estudos de caso baseados em documentação inédita aos quais se aplicam alguns pressupostos teóricos concebidos com o propósito de sistematizar uma reflexão analítica sobre o espaço, as comunicações e as relações inter-regionais na América Latina desde uma perspectiva histórica, colocando em questão um dos desafios mais impor-

tantes para a consolidação, no presente, de um continente efetivamente integrado.

Em conclusão, o conjunto de obras acima consideradas ilustra a variedade e crescente dinamismo dos estudos sobre as relações internacionais e a política externa na Argentina e o esforço de compreensão e definição dos rumos a serem compartilhados com seus principais parceiros regionais no contexto internacional.

Alcides Costa Vaz

GERBET, Pierre. *La construction de l'Europe*. Paris: Imprimerie Nationale Éditions, 1994, 559 p.

A obra de Pierre Gerbet que aqui apresentamos pode ser considerada um manual sobre o processo de unificação da Europa. Após ter escrito vários livros sobre questões européias particulares (*La genèse du Plan Schuman*, Lausanne, 1962; *La naissance du Marché commun*, Bruxelas, 1987; *La France devant l'intégration européenne*, Berne, 1994), o autor elabora, no momento em que a Comunidade Européia constitui-se no pólo econômico mais importante do mundo, um índice onde apreende-se, de um lance, os aspectos capitais da construção da Europa.

Gerbet revela como constituiu-se a evolução desse Continente, faz um balanço das realizações e das lacunas ainda existentes e dispõe perspectivas futuras. Através da observação de uma evolução histórica de mais de dez séculos, o autor afirma que a idéia de organizar pacificamente a Europa dos Estados aparece repetidas vezes durante os séculos que precederam o atual, mas nunca teria sido levada em consideração pelos detentores do poder, que preferiram ficar entre a escolha de duas políticas: a dominação ou o equilíbrio.

O autor procura identificar as principais etapas de unificação da Europa. Ele afirma que apesar de a Primeira Guerra Mundial ter transformado profundamente os dados do problema da unificação européia e ter tornado a cooperação urgente, será somente após a Segunda Guerra Mundial que começará, de fato, a unificação européia em razão da modificação radical das condições nas quais se encontravam os países da Europa (Capítulos II e III). A idéia de Europa aparece como o único meio para que os países europeus se reconstruam e mantenham entre eles relações pacíficas.

Pierre Gerbet identifica uma segunda etapa da unificação européia na declaração histórica feita em 9 de maio de 1950 por Robert Schuman, ministro francês das Relações Exteriores, levando à instauração da CECA – Comunidade Européia do Carvão e do Aço, a primeira instituição supranacional européia (Capítulo IV). O plano Schuman representou uma etapa capital na construção européia: um marco na reaproximação franco-alemã, condição indispensável para a organização da Europa Ocidental.

A exigência do rearmamento alemão feita pelos norte-americanos leva o governo francês a propor uma Comunidade Européia de defesa entre os seis. Porém, devido a fortes oposições, esta será rejeitada pela Assembléia nacional francesa (Capítulo V: L'échec de la Communauté européenne de défense – 1953-1954). Somente subsistirá a CECA, perigosamente isolada.

Gerbet identifica entre pequenos grupos de homens desejosos de

continuar a construir o continente aqueles que seriam os responsáveis pelo relance do empreendimento europeu (Capítulo VI), que se efetuou com rapidez e amplitude inesperadas, levando em menos de dois anos à assinatura dos Tratados de Roma instituindo a Comunidade Econômica Européia e a Comunidade Européia de Energia Atômica.

O período de 1958-1969 (Capítulo VII: Succès et crises de l'Europe des Six) será dominado pela personalidade do general Charles de Gaulle, pela vontade de impor suas concepções aos parceiros e pelas divergências que aparecerão principalmente sobre o funcionamento das instituições comunitárias. Ao final desse período, a Comunidade entra em uma nova fase caracterizada pela adesão de novos países e por tentativas de reforçá-la, ultrapassando o restrito campo do tratado de Roma (Capítulo VIII: La Communauté élargie et les difficultés de son renforcement – 1969-1983). As oposições doutrinais atenuam-se. O Conselho Europeu é instituído para dar impulso político e o Parlamento Europeu é eleito pelo sufrágio universal de forma a democratizar a Comunidade.

Na década de 1983-1993 (Capítulo IX: Vers l'Union européenne) a Comunidade atingirá uma etapa essencial com a abertura do grande mercado interno e com a adoção de um programa de união econômica e monetária. Para esse fim, os tratados de Paris e de Roma foram revisados e completados pelo Ato Único Europeu e pelo Tratado de Maastricht. O problema colocado desde muito tempo sobre uma união política entre os membros da Comunidade recebe um começo de solução com o tratado de Maastricht, criando a União Européia, reagrupando atividades comunitárias e cooperação intergovernamental em matéria de justiça e polícia e em matéria de política externa e de segurança comum.

Cabe aqui ressaltar que Pierre Gerbet não pretende discorrer, ao longo do seu *tratado*, sobre a importância de alguns mecanismos institucionais com relação a outros ou sobre manobras políticas de integração. Longe de querer ser um manual de integração aplicável a outras regiões ou continentes, a obra de Gerbet gira, como o próprio título indica, em torno dos caminhos percorridos pelos países que contribuíram, através de relações de poder, para a edificação da Comunidade Européia. Segundo o autor, e respondendo ao tema-título de sua obra, a construção da Europa resta inacabada e mal consolidada, caracterizada como sendo uma *création continue* que somente pode subsistir ao progredir.

Apesar de *La Construction de l'Europe* ser uma obra extensa, densa e impregnada de informações precisas e detalhadas, Pierre Gerbet, através de um planejamento sistemático de pesquisa, consegue transformá-la em uma leitura fluente e acessível, passível de ser apreciada não somente pelo público especializado.

Danielly Silva Ramos

VIZENTINI, Paulo G. F. *Relações internacionais e desenvolvimento; o nacionalismo e a política externa independente, 1951-1964*. Petrópolis: Vozes, 1995, 325 p.

No último qüinqüênio, a historiografia em política exterior brasileira tem sido marcada por significativa produção, alargando consideravelmente os horizontes explanativos desse campo de estudo ainda relativamente novo na academia brasileira. Assim, após o lançamento de títulos como *O desafio internacional; a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias* (Brasília: EDUNB, 1994), obra elaborada por uma equipe de professores da Universidade de Brasília e organizada por Amado Luiz Cervo; *Estado nacional e política internacional na América Latina: o Continente nas relações Brasil-Argentina (1930-1992)* (Brasília: EDUNB, São Paulo: Ensaio, 1993), de Moniz Bandeira; e *Uma História Diplomática* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995), de José Honório Rodrigues, o estudioso em política externa do Brasil tem à sua disposição mais uma obra de inegável valor.

O livro de Vizentini trata da diplomacia brasileira desde a ascensão de Vargas em 1930 até a turbulenta gestão de João Goulart. Mais do que uma radiografia do período em termos de política externa, o professor de História Contemporânea e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul integra a ótica dos acontecimentos modernos em uma acurada visão dos eventos e tendências no plano internacional, balizando sua análise na efetividade de consecução do desenvolvimento, que é a idéia-força dominante da política externa brasileira nos últimos sessenta anos.

Tocando em uma questão candente no estudo da História, o autor desenvolve, para o período, uma perspectiva diacrônica de evolução da política exterior brasileira em que o nacional-populismo de Vargas e o desenvolvimentismo associado de Juscelino Kubitschek são tendências que plasmaram uma diplomacia que "Atingirá sua maturação com a Política Externa Independente" (p. 10). É esta a sua tese central: a PEI foi a síntese teórica coerente das vertentes nacionalistas anteriores. Seus poucos resultados efetivos não se deveram à inadequação de seus axiomas e à má percepção do Brasil e do cenário internacional, mas sim a impasses na conjuntura doméstica que obstaram a sua implementação. Nas suas próprias palavras "a Política Externa Independente revelou-se muito mais precoce que equivocada, pois muitos de seus postulados foram retomados pela diplomacia dos militares ao final da primeira metade dos anos 70 com o chamado *Pragmatismo Responsável*" (p. 308). Os cinco princípios que orientaram a PEI – ampliação do mercado externo; a formulção autônoma do desenvolvimento nacional; o pacifismo em meio à coexistência pacífica; a não-intervenção e autodeterminação; e a defesa da emancipação das colônias –

seriam os pontos cardeais de uma nova projeção internacional para o país, a qual "revolucionou a diplomacia brasileira tanto por sua postura, como pelas atitudes tomadas ou planejadas" (p. 210). Obviamente, tal movimento não avançou isento de alguns hiatos e até mesmo francos retrocessos, como bem mostra sua posição quando aborda o alinhamento acrítico aos Estados Unidos de Dutra e o período que medeia o fim do segundo governo Vargas até a Operação Pan-Americana de Juscelino Kubitschek.

A investigação que o professor Vizentini faz sobre as vicissitudes e especificidades da inserção internacional do Brasil no pós-guerra é inovadora e provocadora basicamente porque incide sobre as mesmas orientações do nacionalismo, extraindo deste exame a adequação ou não de cada política à meta do desenvolvimento nacional. Para tanto, fez uso o autor de cuidadosa detecção das nuances do nacionalismo brasileiro, instituições e estados da *intelligentsia* que o apoiaram ou modelaram. A exposição das idéias vem, pois, acompanhada dos debates sobre o desenvolvimento nacional em suas diversas matrizes: o Estado Novo, a escola Superior de Guerra e suas ligações com o National War College, a CEPAL, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e, no caso mais específico da PEI, as contribuições de San Tiago Dantas e de Araújo Castro.

Merece nota o fato de que a evolução de sua análise é amiúde enriquecida pelo cruzamento de outras abordagens que enfocaram em parte ou no todo seu objeto de análise. O diálogo com outros trabalhos é, portanto, regular e perceptível e opera positivamente para o desencadeamento que dá às idéias. Constata-se o uso de fontes essenciais para a matéria, de uma bibliografia assaz balanceada com o uso de meios de imprensa da época. Destarte, às conclusões sobre a diplomacia esboçadas em Jânio Quadros e João Goulart, precede não somente um fluxo linear de fatos e tendências, mas a contraposição e embate de contribuições várias que conferem razoabilidade à sua hipótese.

Um avanço no texto de Vizentini é o uso, ao final de cada capítulo, de um quadro sinótico que arrola as principais idéias desenvolvidas, seguido de uma cronologia de fatos históricos. No fim do livro, há ainda uma lista em anexo dos Ministros das Relações Exteriores do período e seu tempo de gestão e outra dos Secretários Gerais. Tudo isso redunda em um instrumental didático não sem valor para o leitor, o qual é introduzido a um referencial importante para a compreensão não somente da Política Externa Independente mas da evolução do vetor desenvolvimento na política exterior nacional. Pelo inovador tratamento que faz do objeto de investigação, pelas relações que desperta entre as diplomacias de Vargas, Kubitschek e a de Quadros/Goulart dentro do binômio *nacionalismo-desenvolvimento*, o livro deve ser saudado e recomendado.

Marcelo P. S. Câmara

ALVES, J. A. Lindgren. *Os direitos humanos como tema global.* Brasília: FUNAG, São Paulo: Perpectiva, 1994, 186 p.

Os direitos humanos e sua proteção no âmbito nacional e dentro de uma sociedade internacional, onde o poder permeia as relações interestatais, têm merecido atenção por parte de filósofos, juristas, diplomatas e de uma enorme variedade de organizações interestatais e não-governamentais. Convivendo com a questão ainda presente de um mundo profundamente marcado por desigualdades no plano político e econômico ou por diversidades culturais milenares, os direitos humanos iniciaram um caminho triunfante rumo à universalidade de valores e à interdependência em relação a outros temas como desenvolvimento, democracia e igualdade.

O presente livro tem como referência precípua a Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena, sob os auspícios da ONU, em 1993.

O autor procura, ao longo de seu trabalho, oferecer-nos uma abordagem do ponto de vista diplomático do atual sistema nacional de proteção dos direitos humanos. Não se deve concluir desse fato que não sejam suscitados aspectos jurídico-filosóficos, ou mesmo críticas aos sistemas vigentes ou a determinadas posturas dos entes estatais. Tais críticas estão sempre presentes, oferecendo ao leitor uma visão atual de questões palpitantes dentro do universo dos direitos humanos. Nesse sentido, o autor goza de ampla experiência, pois participou direta e intensamente na elaboração da Declaração de Viena, o que lhe confere legitimidade e competência para tratar deste e de outros assuntos pertinentes.

Iniciando sua jornada no capítulo 1, o autor aborda a temática da universalidade dos direitos humanos como uma das principais conquistas alcançadas pela Conferência de Viena, ao mesmo tempo em que questiona o valor absoluto da soberania estatal. Descreve as diversas fases pelas quais passou o tratamento dos direitos humanos, oferecendo uma ampla visão dos mecanismos de controle presentes no sistema das Nações Unidas.

Retomando, no capítulo 2, ao aspecto político-diplomático de sua participação na Conferência de Viena, pode-se conferir com acuidade os debates travados e as questões resultantes. Pontos cruciais como o direito à autodeterminação dos povos, o direito ao desenvolvimento como um direito humano, o estabelecimento de um tribunal internacional para os direitos humanos e o triunfo da universalidade dos direitos humanos são especificamente debatidos.

O autor aborda, no capítulo 3, a relação entre a soberania estatal e os diversos mecanismos de controle vislumbrados anteriormente, ao mesmo tempo que demonstra e critica aqueles que ainda se valem do já ultrapassado

direito de ingerência para refutar a proteção dos direitos humanos no âmbito interno.

Trata o autor, no capítulo 4, do ordenamento jurídico internacional de proteção dos direitos humanos, proporcionando não somente uma visão dos principais pactos e convenções ora vigentes, mas também dos mecanismos para controle de violações. Evidencia-se, por outro lado, a preocupação do autor em reafirmar a posição do Brasil diante do sistema jurídico vigente, trazendo para os leitores uma visão atualizada imprescindível para aqueles que navegam por esta tormentosa matéria.

Seguindo este mesmo caminho, o autor, no capítulo 5, descreve os diversos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, discorrendo, de forma sintética, sobre o funcionamento destes sistemas, bem como sobre as diferenças e semelhanças entre eles.

O capítulo 6 é inteiramente dedicado à relação do Brasil com o sistema de controle de violações exercido pela Comissão de Direitos Humanos-CDH. Nesse momento, o autor se dedica à análise histórico-política dos diversos momentos pelos quais atravessou o país, as intervenções brasileiras perante a Assembléia Geral e a postura da CDH em relação às violações aqui perpetradas. Não deixa, contudo, de vislumbrar um período extremamente positivo da política brasileira em relação aos direitos humanos coroado, por assim dizer, pela efetiva participação na Conferência de Viena.

Ainda seguindo uma linha crítica e realista, o autor insurge-se, de forma severa, no capítulo 7, contra a divisão hermética entre direitos civis e políticos, econômicos e sociais. A "falácia das prestações negativas" seria, segundo o autor, mais um obstáculo à efetivação dos recentes e, ainda incipientes, direitos de terceira geração.

Conclui no capítulo 8, traçando as principais tendências advindas dos progressos alcançados pela Conferência de Viena, bem como de questões palpitantes como a violência contra a mulher, a situação de conflito, o terrorismo, dentre outras anteriormente desenvolvidas.

Certamente, o maior atributo do presente trabalho é o de proporcionar uma visão ampla, porém crítica, dos diversos aspectos que compõe o complexo tema dos direitos humanos. Longe de se caracterizar como um trabalho meramente descritivo, o presente livro é permeado por conotações políticas, sociais e jurídicas, enriquecendo a literatura brasileira nesse tema.

Márcia Samis Zolotar

BOLETIM DA
SOCIEDADE BRASILEIRA DE
DIREITO INTERNACIONAL
Órgão oficial da Sociedade Brasileira de Direito Internacional

Correspondência (acadêmica e editorial):
ao Diretor do *Boletim,* Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 70910-900 Brasília DF.

Distribuição (sócios): S.B.D.I., Avenida Marechal Floriano, 196
20080 Rio de Janeiro, RJ
Pedidos (não-sócios): Editora Universidade de Brasília
Caixa Postal 15-3001
70910-900 Brasília DF

CONTEXTO INTERNACIONAL

O debate acadêmico no Brasil no campo das relações internacionais

Revista Semestral

Instituto de Relações Internacionais – IRI
Pontifícia Universidade Católica PUC-Rio de Janeiro

Editor: Paulo S. Wrobel

Redação, administração e assinaturas:

IRI-PUC-Rio
Rua Marquês de São Vicente, 225
Vila dos Diretórios, Casa 19
22453-900 – Gávea, RIO DE JANEIRO, Brasil

Telefones: 021-5299494 e 5299493
Fax: 021-2741296

Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60.000 caracteres.
2. Encaminhar os originais ao Editor em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de seu *abstract* em português e inglês.
4. Na primeira página do artigo deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografias devem vir ao final do artigo e não ao pé da página.
6. As resenhas devem conter em torno de 75 linhas de 65 toques, ou seja, 6.000 caracteres.

 -

Para assinaturas ou renovação de assinaturas, encaminhar um cheque nominal correspondente a R$ 15,00 para o Brasil ou US$ 30,00 para o exterior ao ano em nome de:

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Caixa Postal 4602

70919-970 Brasília/DF – Brasil

Telefone: 061-348.27.54

Preencher os seguintes dados:

Nome: ______________________________

Instituição: ______________________________

Endereço: ______________________________

Código Postal, cidade, Estado: ______________________________

País ______________________________

Período de Assinatura (anos): ______________________________

Data e assinatura: ______________________________

Composição e Impressão
ROYAL COURT EDITORA
Sig/Sul Quadra 08 Lote 2135/55
Fones.: 344-3158 Fax.: 344-36333